

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
MESTRADO EM DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

GUILHERME HENRIQUE HAMADA

O SISTEMA REGULATÓRIO DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* NO BRASIL

CURITIBA
2017

GUILHERME HENRIQUE HAMADA

**O SISTEMA REGULATÓRIO DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* NO BRASIL**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
da Pontifícia Universidade Católica do
Paraná como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Direito.**

Orientador: Prof. Dr. Emerson Gabardo

**CURITIBA
2017**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

H198s Hamada, Guilherme Henrique
2017 O sistema regulatório de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil / Guilherme Henrique Hamada; orientador, Emerson Gabardo.
-- 2017
284 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2017
Bibliografia: p.236-256

1. Direito. 2. Universidades e faculdades – Pós-graduação. 3. Avaliação educacional. 4. Direito administrativo. 5. Política pública. I. Gabardo, Emerson. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação Direito. III. Título.

Doris 3. ed. – 340

GUILHERME HENRIQUE HAMADA

**O SISTEMA REGULATÓRIO DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Comissão Examinadora

**Orientador: Prof. Dr. Emerson Gabardo
Pontifícia Universidade Católica do Paraná**

**Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem
Pontifícia Universidade Católica do Paraná**

**Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira
Universidade de São Paulo**

**Prof. Dr. Alexandre Godoy Dotta
Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil)**

Curitiba, 24 de março de 2017.

Aos meus pais, Mario e Vitória,

À minha sobrinha Helena.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Emerson Gabardo, pela generosidade acadêmica, pelo incansável trabalho para me transformar em um pesquisador, pelas cobranças devidas e necessárias para melhorar esta pesquisa e pela oportunidade que tive de aprender com alguém que sempre admirei no universo do Direito Administrativo.

Aos meus amigos Guilherme Freire de Mello Barros e Hatsuo Fukuda, incentivadores desta empreitada.

Aos colegas do Núcleo Jurídico da Administração na Secretaria de Educação do Estado do Paraná e da Procuradoria Consultiva, guerreiros na constante batalha para melhorar o serviço público estadual.

À Maiara, luz encontrada no meio desta jornada, que me permitiu vislumbrar o caminho que quero seguir.

À Procuradoria Geral do Estado do Paraná e à Associação dos Procuradores do Estado do Paraná, casa de grandes amigos, de profissionais gabaritados e de Procuradores do Estado que estiveram ao meu lado nos momentos mais difíceis enfrentados nos últimos dois anos.

À Eva Curelo e Glair Braun, testemunhas do meu esforço, amigas nos momentos em que os prazos estavam se esgotando e prestativas para proporcionar todos os recursos necessários para que pudesse finalizar o mestrado.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, companheiros em todos os momentos, em todas as disciplinas e em todas as discussões jurídicas travadas dentro e fora da sala de aula. Alunos transformados em professores. Profissionais pelos quais levarei admiração.

O SISTEMA REGULATÓRIO DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* NO BRASIL

RESUMO

A presente pesquisa busca analisar criticamente a regulação estatal da pós-graduação *stricto sensu* brasileira realizada através das avaliações realizadas pela CAPES. Divide-se em três partes. Na primeira parte busca-se descrever a formação e as modalidades normativamente previstas dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, a relação entre instituições públicas e privadas no ensino superior e a estrutura normativa que ampara a atividade regulatória do Estado sobre esse nível educacional. Procura demonstrar a hibridez do ensino superior brasileiro e como as atividades desenvolvidas pela CAPES devem ser compreendidas no âmbito da regulação da pós-graduação *stricto sensu*. A segunda parte trata do surgimento e da atuação da CAPES e dos seus procedimentos de avaliação, analisando os critérios utilizados. Descrevem-se os procedimentos para avaliação de periódicos, propostas de novos cursos, programas de pós-graduação *stricto sensu* e programas de mestrado e doutorado interinstitucional. Na terceira parte estuda a atividade regulatória exercida pela CAPES em face dos princípios da autonomia universitária, eficiência, publicidade, segurança jurídica e democracia. Examina-se o conteúdo do princípio da autonomia universitária previsto no art. 207 da Constituição e a proteção conferida às universidades contra os atos do Poder Público. Pondera sobre a legitimidade da CAPES para sua atuação regulatória na pós-graduação *stricto sensu*, através dos procedimentos de avaliação, e a necessidade de integral submissão ao Direito Administrativo. Propõe alterações no sistema de avaliação para que todos os seus procedimentos e resultados possam ser considerados legítimos. Conclui que diversos aspectos dos procedimentos de avaliação realizados pela CAPES são ilegítimos, sendo necessária a reformulação do sistema de avaliação para que respeitem a autonomia universitária, possam ser considerados eficientes, sejam transparentes, induzam a atividade educacional e a pesquisa científica para que cumpram seus objetivos constitucionais, o que só é possível através da participação democrática.

Palavras-chave: Pós-graduação *stricto sensu*; Avaliação da Educação; Regulação dos Serviços Públicos; Políticas Públicas; Educação Superior.

THE REGULATORY SYSTEM OF THE GRADUATION AND POST GRADUATION EVALUATION IN BRAZIL

ABSTRACT

The present research seeks to analyze the State's regulation over Brazilian graduation and post-graduation system, developed through evaluation procedures in charge by CAPES. It has three segments. The first segment describes how the graduation and post-graduation courses that exists in Brazil where legally established, as well as the relationship between public and private higher education institutions and the legal structure that holds the regulatory activities of the State among higher education. It shows how Brazilian higher education system is hybrid and how the comprehension of CAPES' activities goes along with graduation and post-graduation regulatory acts. The second segment portrays the formations of CAPES, describing its structure and attributions, regarding the evaluation procedures. The evaluation procedures regarding scientific papers, new courses, existing graduation and post-graduation courses and proposals of interinstitutional courses where described. On the Third segment, the regulatory activities are studied among constitutional principles such as university autonomy, efficiency, publicity, legal certainty and democracy. The contents of the university autonomy principle described at article 207 of the Brazilian constitution, and the university guarantees from public interference are specified and related to the evaluation procedures and its submission to Administrative Law. It proposes changes to the evaluation procedures so that every step can be considered legit. It concludes that many aspects of the evaluation procedures care for legitimacy, demanding the reformulation of the evaluation system in order to respect universities autonomy, and can also be considered efficient, transparent and able to induce educational activities and scientific research to its constitutional objectives, which can only be accomplished through democratic participation.

Key-words: Graduation; Education Evaluation; Regulation of Public Services; Public Policies; Higher Education.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APCN	- Apresentação de Proposta de Programas de Mestrado e Doutorado
BIREME	- Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CES/CFE	- Câmara de Ensino Superior do Conselho Federal de Educação
CES/CNE	- Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação
CFE	- Conselho Federal de Educação
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNPq	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CTC	- Conselho Técnico-Científico da CAPES
CTC-EB	- Conselho Técnico-Científico da Educação Básica da CAPES
CTC-ES	- Conselho Técnico-Científico da Educação Superior da CAPES
DAU	- Departamento de Assuntos Universitários
Dinter	Doutorado Interinstitucional
FAPES	- Fundo de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior
FAPESP	- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FI	- Fator de Impacto do ISI
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISI	- <i>Institute for Scientific Information</i>
JCR	- <i>Journal Citation Reports da ISI</i>
LDB de 1961	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024/1961)
LDB de 1996	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Lei nº 9.394/1996)
MEC	- Ministério da Educação
Minter	- Mestrado Interinstitucional
PNPG	- Programa Nacional de Pós-Graduação
SERES/MEC	- Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação
SESu	- Secretaria de Educação Superior
SJR	- <i>SCImago Journal Rank</i>

SUMÁRIO

PRÓLOGO.....	15
INTRODUÇÃO.....	20

PARTE 1

INTERVENÇÃO E REGULAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO

STRICTO SENSU PELO ESTADO

Capítulo 1.1. A estrutura da pós-graduação no Brasil.....	36
<i>1.1.1 Primórdios da pós-graduação brasileira.....</i>	<i>36</i>
<i>1.1.2 Consolidação da pós-graduação stricto sensu brasileira.....</i>	<i>45</i>
Capítulo 1.2. Ensino superior nos setores público e privado.....	55
<i>1.2.1 Um sistema educacional híbrido desde sua concepção.....</i>	<i>55</i>
<i>1.2.2 Necessidade de regulação do serviço público educacional.....</i>	<i>66</i>
Capítulo 1.3. Regulação da pós-graduação <i>stricto sensu</i>.....	76
<i>1.3.1 Noções gerais sobre regulação da educação: o papel desempenhado pela avaliação.....</i>	<i>76</i>
<i>1.3.2 Estrutura normativa da regulação da pós-graduação stricto sensu Brasileira.....</i>	<i>86</i>

PARTE 2

ATUAÇÃO DA CAPES NA PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

Capítulo 2.1. CAPES: de Campanha Nacional a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior.....	97
<i>2.1.1 Do surgimento à Constituição de 1988.....</i>	<i>97</i>
<i>2.1.2 Da Constituição de 1988 aos dias atuais.....</i>	<i>109</i>
Capítulo 2.2. Critérios da CAPES para avaliação da pós-graduação <i>stricto sensu</i>.....	117
<i>2.2.1 Os primeiros procedimentos de avaliação realizados pela CAPES.....</i>	<i>117</i>
<i>2.2.2 Panorama geral do atual sistema de avaliação.....</i>	<i>127</i>

Capítulo 2.3. Procedimentos de avaliação da produção científica em periódicos.....	138
<i>2.3.1 Qualis e a disparidade de procedimentos entre as Áreas do Conhecimento....</i>	<i>138</i>
<i>2.3.2 Considerações sobre os critérios utilizados no Qualis-Periódicos.....</i>	<i>146</i>
Capítulo 2.4. Procedimentos de avaliação dos programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> realizados pela CAPES.....	157
<i>2.4.1 APCN e Mestrado Profissional.....</i>	<i>157</i>
<i>2.4.2 Programas de pós-graduação acadêmicos, Minter e Dinter.....</i>	<i>164</i>

PARTE 3

ANÁLISE CRÍTICA DOS PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO DA CAPES

Capítulo 3.1. Autonomia Universitária e avaliação da pós-graduação <i>stricto sensu</i>.....	174
<i>3.1.1 Noções sobre autonomia universitária.....</i>	<i>174</i>
<i>3.1.2 Limites da atividade regulatória em face do Princípio Constitucional da Autonomia Universitária (art. 207 da Constituição).....</i>	<i>181</i>
Capítulo 3.2. Eficiência, Publicidade, Segurança Jurídica e Democracia nos procedimentos de avaliação da pós-graduação <i>stricto sensu</i>.....	191
<i>3.2.1 Críticas à atuação da CAPES em relação aos Princípios da Eficiência e da Publicidade.....</i>	<i>191</i>
<i>3.2.2 Críticas à atuação da CAPES em relação aos Princípios da Segurança Jurídica e da Democracia.....</i>	<i>204</i>
Capítulo 3.3. (I)legitimidade da estrutura da CAPES e de seus mecanismos de avaliação.....	214
<i>3.3.1 Críticas à estrutura da CAPES e aos seus procedimentos de avaliação.....</i>	<i>214</i>
<i>3.3.2 Sugestões para uma avaliação regulatória legítima.....</i>	<i>223</i>
CONCLUSÃO.....	230
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	236

APÊNDICES

APÊNDICE I – Tabelas comparativas dos critérios utilizados para definição do Qualis-Periódicos no ciclo de avaliação de 2013, para os anos de 2010 a 2012.....	257
APÊNDICE II – Tabelas comparativas dos pesos atribuídos nos itens das fichas de avaliação dos programas de mestrado acadêmico no ciclo de avaliação de 2013, para os anos de 2010 a 2012.....	270
APÊNDICE III – Tabelas de comparação dos “pesos” atribuídos pela Área do Conhecimento do Direito nos Documentos de Área de 2010 (2007-2009), 2013 (2010-2012) e 2017 (2013-2016).....	281

PRÓLOGO

Ao ser admitido no processo seletivo do programa de pós-graduação *stricto sensu*, no primeiro contato com a secretaria do programa, aprendi sobre o principal objetivo dos estudantes de mestrado brasileiros: obedecer aos prazos, produzir quantitativamente e com qualidade, bem como manter atualizadas minhas informações na Plataforma *Lattes*.

Essa realidade era compartilhada com os demais discentes e os docentes, não apenas da instituição na qual fora aceita, mas também dos diversos programas de pós-graduação que tive oportunidade de conhecer durante o mestrado. As respostas contra as exigências vinham na forma de reclamação e lamentação quanto à atuação da CAPES. Seria de se esperar, portanto, farto material de pesquisa sobre o tema, constante questionamento dos programas em face das decisões e critérios utilizados pelos avaliadores dos programas e até mesmo uma possível judicialização da questão. Mas não é isso o que ocorre.

Foi com surpresa e alguma descrença que ouvi a sugestão do meu orientador de mestrado, Prof. Dr. Emerson Gabardo, para pesquisar sobre o tema, com especial destaque para o fato de que pouca literatura havia sobre a matéria. De imediato veio a indagação: como o objeto de tamanha insatisfação pode ser pouco estudado em um cenário de forte ampliação quantitativa da produção científica?

Pelo interesse na regulação da atividade educacional, despertada durante minha atuação como Procurador do Estado no Núcleo Jurídico da Administração na Secretaria de Estado da Educação, abracei o desafio, ainda acreditando no farto material disponível e na possibilidade de extensão da pesquisa para outros níveis educacionais, perspectiva de imediato afastada pelo meu orientador.

Logo ao iniciar minha pesquisa, consultando a biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e as bases de dados de teses e dissertações da Universidade de Brasília e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, percebi que, de fato, pouco se produziu na Área do Direito sobre o assunto. A compreensão do problema só foi possível a partir da leitura de publicações de outras áreas, em especial da área de Educação.

Aprofundando minha pesquisa descobri críticas esparsas em editoriais de revistas científicas e alguns artigos científicos sobre questões que afetavam especificamente a área do conhecimento do crítico, como mecanismos alternativos de avaliação, o impacto da avaliação na formação dos alunos e relatos históricos sobre a formação do atual procedimento avaliatório. Sobre a avaliação do ensino superior no nível de graduação foram importantes as leituras dos livros de Nina Beatriz Ranieri, de dissertações de seus orientandos, e de artigos de Alexandre Godoy Dotta.

Para que fosse possível a análise crítica da atuação regulatória da CAPES, exercida através dos procedimentos de avaliação, tornou-se essencial, ante a pouca literatura jurídica sobre o tema, a descrição da formação histórico-normativa da pós-graduação *stricto sensu* brasileira, da atividade regulatória do Estado no ensino superior, bem como sobre a CAPES e seus procedimentos de avaliação. Essas questões foram objeto das duas primeiras partes do trabalho, divididas, respectivamente, em três e quatro capítulos.

No capítulo 1.1 foi descrita a formação da pós-graduação brasileira, traçando-se um paralelo entre as transformações da universidade brasileira e a legislação regulamentadora para, ao final, estabelecer uma classificação normativa das modalidades de pós-graduação existentes no Brasil. Não foram abordadas questões históricas como a “verdadeira” universidade pioneira no Brasil, ou a natureza jurídica de cada uma das instituições de ensino mencionadas, por serem assuntos que não influenciariam a análise da atividade regulatória exercida pela CAPES através dos procedimentos de avaliação. A escolha das universidades mencionadas teve como substrato sua importância normativa, no caso das universidades federais instituídas através da legislação federal, e fático, em razão da importância histórica como referência acadêmica, no caso da Universidade de São Paulo e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Em seguida buscou-se a compreensão da dicotomia público-privada do ensino superior brasileiro. Optou-se por uma abordagem mais abrangente, extrapolando os limites da pós-graduação, porque este nível educacional está inserido no ensino superior e o surgimento da pós-graduação no Brasil é muito recente, dificultando a compreensão da hibridéz do sistema educacional.

Foi utilizado, no subcapítulo 1.2.2, a classificação de Eros Roberto Grau de serviços públicos não privativos para os serviços educacionais, enquadrando a atividade

estatal sobre o ensino superior sob o ângulo da regulação e não pela óptica do mero exercício do poder de polícia estatal. Partindo do pressuposto de que o ensino superior brasileiro possui natureza híbrida, defendeu-se a aplicação dos dispositivos constitucionais que tratam da atividade econômica do Estado em consonância com previsões específicas da educação. O correto enquadramento constitucional da atividade educacional superior foi essencial para a posterior abordagem regulatória da questão.

No subcapítulo 1.3.1, apresentaram-se noções gerais sobre regulação estatal e foi descrito como a educação se enquadra nesta atividade, utilizando-se tanto autores do Direito Administrativo como do Direito Econômico e da área de Educação. Diante das noções gerais o subcapítulo 1.3.2 buscou trazer o panorama geral da atividade regulatória estatal sobre a educação, reforçando o afastamento da posição que a considera mera aplicação do Poder de Polícia. A função fiscalizatória é uma atividade regulatória que condiciona o comportamento dos sujeitos controlados.

A Segunda Parte trata da específica atuação da CAPES na pós-graduação *stricto sensu*, iniciando-se com o histórico da CAPES e o surgimento de sua atuação regulatória através da avaliação. Não foi possível a obtenção de todos os documentos necessários à pesquisa, seja por não existir relatos sobre eles, como no caso das normas que ampararam a atuação do órgão entre 1953 e 1960, ou por não ter sido franqueado o acesso, como algumas atas de reunião do CTC.

Com a descrição histórica e atual foi possível perceber as origens de comportamentos anteriores à Constituição de 1988 e que ainda são repetidos na CAPES, como o controle exercido pelo seu presidente. Os problemas enfrentados nessa parte da pesquisa evidenciam questões como a publicidade, transparência e participação democrática nos processos e decisões da CAPES.

Nos capítulos 2.2, 2.3 e 2.4 foram descritos os procedimentos de avaliação da CAPES, apontados seus substratos normativos e os órgãos responsáveis pela definição dos critérios utilizados, e, conseqüentemente, pelos rumos da pós-graduação *stricto sensu* brasileira. O capítulo 2.2 fornece um panorama geral da formação dos atuais procedimentos e das competências de cada órgão, nos demais capítulos optou-se por uma descrição dos procedimentos com foco em suas normas regulamentadoras. As descrições foram acompanhadas de críticas baseadas na realidade dos procedimentos, que nem sempre seguem suas regras. Evitou-se a descrição dos procedimentos a partir de relatos

fáticos sobre as avaliações realizadas para evidenciar as atividades ilegítimas da CAPES. O objetivo era desta opção é permitir que o leitor que esteve envolvido nos procedimentos possa identificar as ilegalidade e ilegitimidades de aspectos da atuação da CAPES, vivenciados por todos que estão envolvidos na pós-graduação *stricto sensu*.

O capítulo 2.3, embora mencione toda a avaliação da produção científica, concentrou-se no exame dos procedimentos de avaliação de periódicos realizada com base no mecanismo Qualis-Periódicos. Por ser o instrumento de avaliação da produção científica que vem sendo utilizado e desenvolvido há mais tempo na CAPES, os problemas, que também se aplicam aos demais procedimentos, puderam ser melhor expostos, inclusive com exemplos práticos.

Sempre que possível, foram utilizados nos capítulos 2.3 e 2.4 os critérios e procedimento utilizados pela Área do Conhecimento do Direito, por ser esta a área na qual a presente pesquisa está submetida. No Apêndice III comparou-se os critérios utilizados nas últimas três avaliações desta área. Foram citados exemplos de outras áreas quando as críticas se mostraram mais relevantes dentre as encontradas sobre os assuntos ou quando houve flagrante ilegalidade, como no caso do Documento de Área de Economia no ciclo de avaliação de 2013, para os anos de 2010 a 2012.

A Terceira Parte foi dedicada às críticas aos procedimentos de avaliação da CAPES, buscando-se um limite normativo à sua atuação regulatória sobre as universidades. O capítulo 3.1 procurou descrever a autonomia universitária tanto do ponto de vista histórico como a partir da Constituição de 1988. Como os limites de proteção da autonomia das instituições de ensino superior não são fixos, foram enfatizados os pressupostos que devem ser considerados em sua aplicação.

No capítulo 3.2 foi proposta a utilização dos princípios da eficiência, publicidade, segurança jurídica e democracia como legitimadores da atividade regulatória da CAPES. A escolha destes princípios constitucionais, levou em consideração as particularidades de cada um em relação à regulação da educação. Outros princípios constitucionais não possuem conteúdo próprio, tratamento distinto ou importância destacada em face dos procedimentos analisados. É o caso, por exemplo, dos princípios da moralidade e da isonomia, que são exigidos de qualquer atuação estatal, mas cuja menção não acresceria conteúdo específico às noções já consolidadas dos princípios.

Por fim, o capítulo 3.3 foi destinado às críticas sobre a atual estrutura da CAPES e os procedimentos de avaliação, propondo-se alterações para melhorar e reformar o sistema de avaliação. A pesquisa não buscou esgotar a matéria nem as críticas que podem ser formuladas contra a atuação da CAPES. Foram apontadas as situações que se destacaram, durante a pesquisa, como ilegítimas e que, portanto, não poderiam ser ignoradas. Foi dedicada especial crítica às estruturas e procedimentos da CAPES cuja única razão de ser está na repetição de comportamentos passados, ainda que anteriores à Constituição de 1988 ou alvo de críticas no passado.

Para me auxiliar na compreensão das diferenças entre a avaliação realizada por cada Área do Conhecimento, foram elaboradas as tabelas constantes dos Apêndices I e II, comparando os critérios utilizados por todas as áreas no ciclo de avaliação de 2013, para os anos de 2010 a 2012. Houve surpresa pela ausência de rigor técnico na descrição dos critérios para formação do Qualis-Periódicos (Apêndice I) e pela pouca diferença entre os “pesos” atribuídos a cada capítulo da Ficha de Avaliação dos programas (Apêndice II).

Espero que a pesquisa possa contribuir para o aperfeiçoamento da pós-graduação *stricto sensu* e que este nível educacional continue mantendo sua importância para a ciência e para que o país caminhe em direção aos objetivos eleitos pela Constituição.

INTRODUÇÃO

Nem sempre os cidadãos percebem ou questionam os impactos da atividade estatal. Outras vezes a atividade é percebida e objeto de contestação da consciência humana. Entretanto, o cotidiano é capaz de subtrair a vontade e a possibilidade de se questionar as razões e consequências de determinados atos, mesmo que seu impacto seja avassalador sobre os indivíduos e a sociedade.

A regulação estatal sobre a pós-graduação *stricto sensu* é frequentemente objeto de críticas de discentes, docentes e instituições de ensino. Todavia, poucos são os estudos sobre a legislação que ampara a atuação dos órgãos reguladores e a legitimidade de seus atos. Questionar condutas que se reiteram no tempo requer mais do que criticar o ato ou seus efeitos, é preciso compreender seus fundamentos e alternativas.

Para melhor compreensão do arcabouço normativo em que o sistema de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* está inserido, é preciso situá-lo dentro da concepção constitucional da educação e do que se tem compreendido como direito à educação. A avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pertence a um aspecto específico do papel desempenhado pelo Estado no ensino superior.

Diante da pluralidade de opiniões sobre o regime jurídico em que a educação e o direito à educação estão inseridos no Brasil, e das diferentes conclusões que a mera leitura da Constituição pode proporcionar, esclarecem-se as bases teóricas adotadas sobre a regulamentação constitucional da educação e do ensino superior brasileiro na presente pesquisa. Parte-se das noções de educação, ensino e instrução para o tratamento constitucional do sistema de avaliação realizado pela CAPES.

O conteúdo do termo educação sempre despertou o interesse dos pensadores.¹ Etimologicamente, sua origem está nos vocábulos *educare*, relacionado ao processo de desenvolvimento das capacidades humanas a partir da transmissão de conhecimentos exteriores, e *educere*, atrelado ao desenvolvimento interior a partir do próprio dinamismo do indivíduo.² Como atesta Nina Beatriz Ranieri, os dicionários traduzem educação no

¹ CAPANO, Evandro Fabiani. **Direito à educação de qualidade** – proposta de “*lege ferenda*”. 2013. 230 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 47.

² MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O direito à educação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 7-8.

sentido tanto de processo de desenvolvimento das capacidades humanas como do resultado deste processo, as próprias aptidões e conhecimentos adquiridos.³ Alguns autores que trataram sobre o direito educacional brasileiro desenvolveram seus estudos a partir da definição de educação.

Cassio Cavalcante Andrade considera educação como um processo de desenvolvimento das múltiplas capacidades (físicas, intelectuais, morais, espirituais, etc.) de um ser humano para sua afirmação como indivíduo e perante a sociedade.⁴ Para Regina Maria Fonseca Muniz, a educação é um processo cuja finalidade é a integridade humana, revelada pela aplicação disciplinada das técnicas recebidas.⁵ Dione Ribeiro Basílio afirma que a concepção comum de educação se restringe à mera transmissão de conhecimentos e informações de quem os detém, o educador, para quem não os domina, o educado. Para a pesquisadora, a noção mais adequada é mais ampla, incluindo o desenvolvimento de todas as potencialidades que habilitarão o ser humano a enfrentar as múltiplas demandas que encontrará na vida em sociedade.⁶ Evandro Fabiano Capano também propõe uma definição ampla, abrangendo todos os aspectos da formação do indivíduo.⁷

A definição de educação depende da perspectiva analisada. Por se tratar de um determinado reflexo da realidade humana e social, sua noção varia de acordo com a sociedade em que está inserida.⁸ Soluções reducionistas, que mencionam apenas alguns aspectos da formação humana, colidiriam com a atual compreensão de que educação está relacionada com o “desenvolvimento integral da personalidade humana”.⁹ Esta é a acepção constitucional da expressão, revelada pelas múltiplas faces do direito à educação.

³ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000, p. 168.

⁴ ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional**: interpretação do direito constitucional à educação. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 17.

⁵ MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O direito à educação**. Op. cit., p. 9.

⁶ BASÍLIO, Dione Ribeiro. **Direito à educação**: um direito essencial ao exercício da cidadania. Sua proteção à luz da teoria dos direitos fundamentais e da Constituição Federal brasileira de 1988. 2009. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 20-21 e 24.

⁷ Evandro Fabiani Capano define educação como “[...] o somatório de processos formativos da pessoa humana nos seus estados físicos, intelectuais e morais, que se desenvolvem pela vida familiar e pela mais ampla convivência humana, dentro das diversas instituições, profissionais e de ensino, visando o pleno preparo para o trabalho e consciência cidadã, parametrizada pelos cânones normativos intervencionais.” (CAPANO, Evandro Fabiani. **Direito à educação de qualidade**:... Op. cit., p. 73.)

⁸ ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional**:... Op. cit., p. 44.

⁹ ARNESEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. 2010. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 59.

Claudio Mendonça Braga explica que a Constituição diferenciou as noções de educação, instrução e ensino, até então tratadas como sinônimos pelas normas fundamentais brasileiras.¹⁰ Entretanto, a legislação frequentemente emprega os termos sem precisão técnica, como na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996 (LDB de 1996), que por vezes os trata como sinônimos e noutras como etapas complementares de um único processo.¹¹ Cabe ao intérprete, portanto, a correta leitura das normas infraconstitucionais em consonância com a norma superior.

Instrução é comumente entendida como a simples transmissão de técnicas ou de conhecimentos específicos.¹² Seu conteúdo está englobado pelo de ensino,¹³ o método de transmissão da educação.¹⁴ Ensino traduz difusão de conteúdo¹⁵ que pode ocorrer dentro ou fora de instituições escolares, com ou sem um processo formativo institucionalizado. Por ensino informal é possível identificar tanto o ensino fora de estabelecimentos como aquele que não segue um processo formativo. Ambos se contrapõem ao ensino formal, que obedece um processo formativo e é ministrado dentro de uma instituição.¹⁶

As noções de instrução e ensino estão inseridas na de educação,¹⁷ cujo conceito extrapola a mera transmissão do conhecimento e o mero conteúdo ensinado nas escolas.¹⁸ Para a Constituição, o direito à educação é um fenômeno complexo, cujo objetivo é a formação integral do indivíduo.¹⁹ No processo formativo de que trata a educação estão situadas todas as formas de propagação de conhecimento e tudo aquilo que deve ser incorporado à formação do cidadão.

¹⁰ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. São Paulo, 2013. 217 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 43.

¹¹ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado**:... Op. cit., p. 166-167.

¹² MUNIZ, Regina Maria. **O direito à educação**. Op. cit., p. 8-9.

¹³ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 43.

¹⁴ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado**:... Op. cit., p. 168.

¹⁵ ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional**:... Op. cit., p. 47.

¹⁶ ARNENSEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. Op. cit., p. 60.

¹⁷ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 43.

¹⁸ MARTINES JUNIOR, Eduardo. As instituições de Educação Superior e as Autoridades Estatais: autonomia e controle. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; RIGUETTI, Sabine (Org.). **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 113-122, p. 114.

¹⁹ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 44.

O direito à educação é complexo, não comportando definições unilaterais, como aquelas que o identificam apenas com o direito de acesso à prestação educacional estatal.²⁰ A pluralidade dimensional da educação permite que cada enunciado normativo tenha conteúdo próprio,²¹ mas refletirá apenas uma das perspectivas possíveis do direito à educação.

Na Constituição, a primeira menção à educação está no art. 6º, no rol dos direitos sociais e no conjunto dos direitos fundamentais.²² Portanto, ao direito à educação são constitucionalmente garantidas a aplicabilidade imediata, prevista no § 1º do art. 5º, e a inclusão dentre as cláusulas pétreas, cuja supressão está vedada no art. 60, § 4º,²³ vinculando diretamente os Poderes Públicos e sendo capaz de gerar efeitos independentemente de regulamentação infraconstitucional.²⁴

Como esclarece Daniel Wunder Hachem, destacam-se na doutrina quatro posições sobre a jusfundamentalidade dos direitos sociais, partindo daqueles que rejeitam totalmente essa natureza até aqueles que a acolhem integralmente, passando por posições intermediárias, calcadas na fundamentalidade lastreada no mínimo existencial ou na manutenção da democracia.²⁵ Acolhe-se a posição que reconhece os direitos sociais como fundamentais, pois, como esclarece o pesquisador, estão inseridos nos direitos e garantias fundamentais previstos no Título II da Constituição.²⁶

Ainda que se refutasse a argumentação formal apresentada, os direitos fundamentais não se limitam aos expressamente arrolados na norma superior. Existem aqueles cuja referência é material, oriunda dos direitos inalienáveis do ser humano,

²⁰ Nesse sentido, Dione Ribeiro Basílio define o direito à educação como “[...] o direito de acesso à prestação educacional, oferecida pelo Estado, e de sua responsabilidade seja via manutenção direta ou fiscalização dos estabelecimentos escolares.” (**Direito à educação**:... Op. cit., p. 37).

²¹ ARNENSEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. Op. cit., p. 59.

²² RANGEL, Susana Salum. **Educação superior: o papel da União e a garantia de qualidade do ensino**. 2013. 414 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 22.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 66-67.

²⁴ HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial y derechos económicos y sociales: distinciones y puntos de contacto a la luz de la doctrina y jurisprudência brasileñas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 1, n. 1, p. 93-138, jan./jun. 2014, p. 95.

²⁵ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 70.

²⁶ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**:... Op. cit., p. 85-86.

independentemente dos limites físicos e temporais do Estado.²⁷ O direito à educação está no nicho dos direitos fundamentais, sendo da essência de uma Constituição e podendo ser vislumbrado numa perspectiva individual, como direito de primeira geração, ou da realidade social, como direito de segunda geração.²⁸ Como direito de liberdade, está ligado ao resultado que a educação opera no educando: maior consciência de sua condição social²⁹ e de quais direitos pode esperar pela concretização.³⁰ Em síntese, “a educação é um direito que garante direitos”.³¹

No Brasil, o direito à educação tem sua fundamentalidade material ligada aos fundamentos e objetivos da República, insculpidos, respectivamente, nos art. 1º e 3º da Constituição.³² Dentre os fundamentos, relaciona-se com a cidadania (inc. II), uma vez que torna o educando apto a participar das decisões políticas e conhecedor dos seus direitos.³³ Também com a dignidade humana (inc. III), pois possibilita o pleno exercício dos demais direitos que lhe são reconhecidos, emancipando o ser humano.³⁴

Quanto aos objetivos, não é possível concebê-los sem o necessário instrumento da educação.³⁵ A construção de uma sociedade livre e solidária (inc. I), com a promoção do bem de todos sem preconceitos e discriminações (inc. IV), depende do processo formativo do indivíduo, apto a desenvolver sua personalidade e consciência.³⁶ Do mesmo modo, a garantia do desenvolvimento nacional (inc. II) e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inc. III) são indissociáveis da educação.

João Roberto Moreira, em meados do século XX, já defendia a importância do processo educativo para melhoria do nível social brasileiro.³⁷ Em outras regiões do

²⁷ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra editora, 2010, p. 69.

²⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. A Educação. Direito fundamental. *In: Direito à educação*: aspectos constitucionais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 22-23.

²⁹ ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional**. Op. cit., p. 54.

³⁰ ARNESEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. Op. cit., p. 58.

³¹ DOTTA, Alexandre Godoy. A Implantação de Políticas Públicas de Avaliação da Qualidade Como Meio de Realização da Educação como um Bem Público. *In: MEZZARROBA, Orides; GERALDO, Pedro Heitor Barros; FONTAINHA, Fernando de Castro. (Org.). Direito, educação, ensino e metodologia jurídicos*, XXI Congresso Nacional do CONPEDI - O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade. Florianópolis: FUNJAB, 2012, v. 1, p. 7.

³² RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 19.

³³ CAPANO, Evandro Fabiani. **Direito à educação de qualidade**:... Op. cit., p. 115.

³⁴ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 20.

³⁵ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 21.

³⁶ ARNESEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. Op. cit., p. 58.

³⁷ MOREIRA, João Roberto. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. n. 12. Rio de Janeiro: Centro Latino-americano de investigações em ciências sociais, 1960, p. 180-184.

planeta foi percebido como o impacto da educação no desenvolvimento do indivíduo acaba favorecendo o crescimento econômico da região. Foram os casos, por exemplo, da recuperação da economia japonesa após a segunda guerra mundial³⁸ e do crescimento sul coreano entre 1960 e 1990.³⁹ Todavia, a noção de desenvolvimento vai além do mero crescimento econômico, retrato de seu aspecto quantitativo. Desenvolvimento traduz mobilidade social contínua, elevação do nível econômico e cultural-intelectual.⁴⁰ A política de desenvolvimento, da qual a função educacional é um dos aspectos, busca a superação das desigualdades sociais.⁴¹ Nesse sentido, a educação se apresenta como essencial à consecução dos objetivos da República previstos no art. 3º da Constituição,⁴² funcionando como propulsora do desenvolvimento, com especial importância do ensino superior neste aspecto.⁴³

Mas o direito à educação não é apenas um direito social atrelado aos direitos humanos e aos fundamentos da República, necessário para que os objetivos nacionais sejam alcançados. É também um bem público⁴⁴ e um serviço público, seja quando prestado pelo Estado ou por particulares,⁴⁵ embora esta classificação seja discutida conforme o conceito de serviço público adotado.⁴⁶ É mais que um bem coletivo expresso por um dever estatal,⁴⁷ é um direito fundamental que implica na realização de políticas públicas, pelo Estado, para sua concretização.⁴⁸

³⁸ OBRADOVIC, Sasha. Education and economic growth. *Lex et Scientia*. Economic series. N. XVI, v. 1, 2009, p. 377.

³⁹ BLOOM, David; CANNING, David; e CHAN, Kevin. **Higher Education and Economic Development in Africa**. Boston: Harvard University. 2006, p. 15. Disponível em: <<http://ent.arp.harvard.edu/AfricaHigherEducation/Reports/BloomAndCanning.pdf>>. Acesso em 28 jul. 2015.

⁴⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 213.

⁴¹ COMPARATO, Fabio Konder. **Educação, Estado e Poder**. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 114.

⁴² RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Direito educacional – educação básica e federalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 222.

⁴³ ARNENSEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. Op. cit., p. 49-50.

⁴⁴ DOTTA, Alexandre Godoy. A Implantação de Políticas Públicas de Avaliação da Qualidade Como Meio de Realização da Educação como um Bem Público. Op. cit., p. 7.

⁴⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p.121

⁴⁶ MORETTI, Denise Martins. **A compatibilidade entre a lógica econômica e o ensino superior, após a Constituição Federal de 1988: o caso da Anhanguera Educacional Participações S. A.** 2013. 395 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 81.

⁴⁷ MORETTI, Denise Martins. **A compatibilidade entre a lógica econômica e o ensino superior, após a Constituição Federal de 1988:...** Op. cit., p. 81-82.

⁴⁸ DOTTA, Alexandre Godoy. A Implantação de Políticas Públicas de Avaliação da Qualidade Como Meio de Realização da Educação como um Bem Público. Op. cit., p. 7-8.

Dinorá Adelaide Musetti Grotti apresenta diversas noções de serviço público. Para a professora, na concepção clássica francesa há identificação do serviço público com a atividade administrativa e a satisfação das necessidades de interesses gerais. Entretanto, esse pensamento seria muito abrangente, tornando desnecessária a categorização jurídica da expressão. Desse modo, buscando restringir a noção, alguns autores, baseados na doutrina italiana, distinguem função pública, atuação administrativa destinada ao atendimento geral e abstrato da população, de serviço público, atividade administrativa colocada à disposição de todos, mas que pode ser traduzida em algo concreto e particular sob o ponto de vista do cidadão que o usufrui.⁴⁹

Outros autores distinguem os serviços públicos próprios dos impróprios. Os primeiros seriam aqueles que devem ser prestados pelo Estado, diretamente ou por terceiros, enquanto os segundos são prestados por particulares sob regulamentação estatal, estando sujeito à prévia autorização.⁵⁰ Concorde-se com Eros Roberto Grau, adepto da classificação material, para quem a noção de serviço público está atrelada à relevância do objeto para a sociedade e à sua indispensabilidade.⁵¹ São critérios históricos e políticos, materializados no sistema jurídico de cada povo, que distinguem um serviço público de um serviço privado, que diferenciam o que é ou não relevante e indispensável para ser prestado pelo Estado.⁵²

No mesmo sentido, e analisando especificamente o ensino superior, Nina Beatriz Ranieri defende que a atividade educacional, embora não privativa do Estado, é função pública, na qual deve prevalecer o papel controlador do Estado justamente para garantir as funções e objetivos da República.⁵³ Por esta razão, quando o ensino é prestado pela iniciativa privada, ainda que exista uma relação de consumo, está presente o direito à educação.⁵⁴

⁴⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 107-109.

⁵⁰ Alerta a autora que há variação na noção de serviço público próprio e impróprio. Hely Lopes Meirelles, por exemplo, distinguia os próprios, executados diretamente pelo Estado com o exercício da supremacia da Administração sobre os administrados, dos impróprios, prestados pela Administração pela sua estrutura descentralizada ou mediante delegação à iniciativa privada (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. Op. cit., p. 116-117 e 128-129).

⁵¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p. 131.

⁵² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. Op. cit., p. 87.

⁵³ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado:...** Op. cit., p. 129-130

⁵⁴ MORETTI, Denise Martins. **A compatibilidade entre a lógica econômica e o ensino superior, após a Constituição Federal de 1988**. Op. cit., p. 207.

Ontologicamente, o serviço público é uma espécie de atividade econômica.⁵⁵ Para Eros Roberto Grau, o gênero atividade econômica comporta três espécies: atividades ilícitas, atividade econômica em sentido estrito e serviço público. A diferença entre eles está na vedação legal da primeira e na preferência de realização pelo setor público do último. Esta preferência depende do contexto histórico em que a análise é realizada, pois às vezes uma atividade está mais próxima do Estado e em outras da iniciativa privada. É a realidade social que informará a natureza da atividade econômica e determinará o tratamento como serviço público ou atividade econômica em sentido estrito. São, portanto, noções carregadas de cunho histórico-social.⁵⁶

Fabio Konder Comparato, embora defenda o fim da escola privada com finalidade lucrativa, reconhece que seria utópico abolir o ensino privado no Brasil, em todos os níveis.⁵⁷ O sistema educacional brasileiro, desde sua raiz, é híbrido. Não porque a lei lhe atribui características de atividade econômica em sentido estrito ou estabelece um regime prestacional de serviço público, mas por questões socioculturais.⁵⁸

O constituinte de 1988 incorporou essa realidade social. Como esclarece Emerson Gabardo, a Constituição expressa que o serviço público educacional só será adequadamente prestado pelo Estado com a colaboração da sociedade. Caso a norma superior quisesse estabelecer preferências na prestação do serviço educacional o teria realizado expressamente.⁵⁹ Trata-se de um serviço público não privativo, que pode ser prestado pela iniciativa privada independentemente de concessão, permissão ou autorização. E assim o é por determinação constitucional.⁶⁰

A compreensão do até aqui exposto fica mais clara com a regulamentação constitucional da educação, concebida em um tópico específico do Título VIII - Da Ordem Social da Constituição. A Seção I do Capítulo III (art. 205 e seguintes) contempla, dentre outros, seus objetivos (art. 205), princípios do ensino (art. 206), garantias (art. 208)

⁵⁵ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 131.

⁵⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p. 99-100 e 107.

⁵⁷ COMPARATO, Fabio Konder. **Educação, Estado e Poder**. Op. cit., p. 112-113.

⁵⁸ GABARDO, Emerson. **Interesse Público e subsidiariedade**:... Op. cit., p. 249.

⁵⁹ GABARDO, Emerson. **Interesse Público e subsidiariedade**:... Op. cit., p. 248-249.

⁶⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p. 120-121.

e planejamento (art. 214).⁶¹ Embora esses dispositivos não esgotem o regime jurídico-constitucional da educação, concentram seus elementos.⁶²

O art. 205 afirma que o direito à educação é informado pela universalidade⁶³ ao reconhecer que é um direito de todos,⁶⁴ direcionado ao desenvolvimento de todas as potencialidades humanas, ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho.⁶⁵ A Constituição confundiu os objetivos da educação com os objetivos da República previstos no art. 3º.⁶⁶ Foram afastadas as concepções econômico-utilitárias que atrelam a educação ao objetivo único de fornecimento de pessoas qualificadas ao mercado que as demanda.⁶⁷ Dentro da concepção de formação integral, o preparo para o trabalho é apenas um dos objetivos educacionais.

Ao prever que é um dever do Estado e da família, o dispositivo integra no pleno desenvolvimento os valores oriundos das convivências sociais, sejam elas manifestações culturais, familiares ou derivadas do ambiente de trabalho. Também reconhece a obrigatoriedade da atuação estatal, não apenas de fornecimento de educação, mas de concretização do direito.⁶⁸ Acurada a posição de Emerson Gabardo, para quem somente com a participação da sociedade o serviço público poderá ser prestado de forma adequada.⁶⁹

Os princípios que pautam a forma como deve ser ministrada a educação foram listados no art. 206.⁷⁰ São princípios setoriais que indicam as bases do ensino,⁷¹ dentre os quais destacam-se, para o fim da presente pesquisa, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (inc. II); o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (inc.

⁶¹ BASÍLIO, Dione Ribeiro. **Direito à educação**:... Op. cit., p. 47-49.

⁶² ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional**:... Op. cit., p. 87.

⁶³ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 43.

⁶⁴ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 27.

⁶⁵ MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O direito à educação**. Op. cit., p. 85. No mesmo sentido a posição de Carolina Zancaner Zockun, para quem sem educação não há consciência crítica e, portanto, não há existência digna (ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da intervenção do Estado no domínio social**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 62).

⁶⁶ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 44.

⁶⁷ ARNENSEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. Op. cit., p. 58.

⁶⁸ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 27.

⁶⁹ GABARDO, Emerson. **Interesse Público e subsidiariedade**:... Op. cit., p. 248-249.

⁷⁰ MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O direito à educação**. Op. cit., p. 85.

⁷¹ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 44.

III); a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (inc. IV); a gestão democrática do ensino público, na forma da lei (inc. VI); e a garantia de padrão de qualidade (inc. VII).

Nenhum dos dois artigos mencionados contém limitação ou referência a determinado destinatário, possuindo conteúdo programático que informa toda a educação e o ensino brasileiro, incluindo o ensino superior.⁷² Nos dispositivos subsequentes, a Constituição pormenoriza a matéria.

Destinado exclusivamente ao ensino superior, o art. 207 conferiu proteção constitucional à autonomia universitária, representando inovação na legislação brasileira.⁷³ A autonomia está relacionada com a liberdade e o pluralismo, incluídos como princípios do ensino nos inc. II e III, e deve estar direcionada ao atendimento dos fundamentos e dos objetivos da República.⁷⁴ Ou seja, a autonomia não é incondicionada. Deve ser balizada. Requer que a universidade seja acreditada. Não é soberania.⁷⁵ O conteúdo e a extensão desse dispositivo serão expostos no momento oportuno, uma vez que não se limitam ao seu aspecto linguístico, possuindo significados constitucional e filosófico que demandam interpretação conjunta.⁷⁶

Também foram impostas três missões à universidade brasileira: ensino, pesquisa e extensão. Ensino e pesquisa sempre caminharam juntos, uma vez que os professores universitários não são meros repetidores do conhecimento existente. Já a extensão está relacionada à geração, organização e difusão de conhecimentos buscando os fins mediatos e imediatos da população.⁷⁷

Evitou-se a concepção autossuficiente em favor da multiplicidade de funções da universidade. A pesquisa e o ensino devem interagir com o meio social em que estão

⁷² GOMES, Magno Federici. **Direito Educacional Superior**: evolução histórica, legislação, procedimentos administrativos e função normativa. 1. ed. 2. reimpressão. Curitiba: Juruá, 2012, p. 101 e 104-106.

⁷³ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. 2. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013, p. 133.

⁷⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 58 e 65.

⁷⁵ CIRNE, Mariana Barbosa. **Autonomia universitária constitucional**. Curitiba: Prismas, 2014, p. 140-142.

⁷⁶ LINHARES, Mônica Mansur. **Autonomia universitária no direito educacional brasileiro**. São Paulo: Segmento, 2005, p. 52-53.

⁷⁷ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 178-179.

inseridos. O bom desempenho não pode ser avaliado pelo cumprimento de uma das missões institucionais, pois as três foram arroladas como indissociáveis pelo art. 207.⁷⁸

A operacionalização do direito à educação foi delineada no art. 208, que fixa o que deve ser prestado pelo Estado.⁷⁹ São garantias direcionadas especialmente à educação básica. As alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 14/1996, 53/2006 e 59/2009, foram guiadas pelo progressivo aumento das obrigações estatais,⁸⁰ reflexo do atingimento das primeiras garantias, como a progressiva universalização do ensino fundamental, e da busca pela melhoria da qualidade ante os indesejáveis resultados apresentados pelo ensino brasileiro.⁸¹

Quanto ao ensino superior, ao menos até que novas alterações constitucionais o incluam no art. 208, exige do Estado uma atuação diferente das progressivas universalização e gratuidade previstas para a educação básica. Além da autonomia conferida às universidades, José Luiz Borges Horta distingue o tratamento constitucional deste nível educacional afirmando que a educação superior jamais será obrigatória, cabendo ao educando, por um ato voluntário e pessoal, decidir se quer ou não cursar uma universidade.⁸²

Prevista como princípio norteador do ensino na segunda parte do inc. III do art. 206, a coexistência entre instituições públicas e particulares foi reforçada pela liberdade do ensino à iniciativa privada prevista no art. 209. O sistema híbrido foi reconhecido, mas a participação do particular está condicionada ao cumprimento das normas gerais da educação e da submissão à avaliação e à autorização pelo Poder Público.⁸³ As condições impostas também alcançam as instituições públicas,⁸⁴ pois, a manutenção do padrão de qualidade é princípio que alcança todas as instituições de ensino superior.⁸⁵

⁷⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 155-159.

⁷⁹ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 29.

⁸⁰ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 46.

⁸¹ MALAN, Pedro Sampaio. Brazil in the Twenty-First Century: Perspectives on Stable Development. **The Brown Journal of World Affairs**. Winter of 2002. p. 126-127.

⁸² HORTA, José Luiz Borges. Perfil e dilemas do direito à educação. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 56, p. 215-242, jan./jun. 2010, p. 225.

⁸³ ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional**:... Op. cit., p. 91-92.

⁸⁴ CAPANO, Evandro Fabiani. **Direito à educação de qualidade**:... Op. cit., p. 130.

⁸⁵ GOMES, Magno Frederici. Aplicabilidade das Normas Constitucionais Educacionais Brasileiras. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 38, p. 231-254, 2009, p. 241.

Todavia, concorda-se com a posição de Susana Salum Rangel de que a atuação do Poder Público para garantir a qualidade do ensino, seja ele público ou privado, decorre do próprio princípio insculpido do inc. VII do art. 206 e não da extensão do art. 209, apenas nesse aspecto, às universidades públicas.⁸⁶ A criação de um padrão de qualidade é questão complexa, em que se inserem os processos de avaliação considerados como indispensáveis ao acompanhamento e reforma das políticas educacionais.⁸⁷

Silke Weber explica que existem visões dicotômicas sobre o sentido da avaliação. Por um lado, pode ter a conotação de regulação, imposta de forma centralizada numa concepção utilitarista, com criação de *rankings* e concorrência entre as universidades. Por outro lado, pode ser pautada pelos processos internos, transformando a realidade de cada instituição a partir dela mesma. Pela primeira visão, avaliar seria um meio de controle e medição da eficiência acadêmico-administrativa, pela segunda seria um instrumento indutor do desenvolvimento institucional.⁸⁸ Como será analisado na presente pesquisa, embora a avaliação da pós-graduação *stricto sensu* esteja usualmente atrelada com a primeira concepção, também induz comportamentos institucionais.

É preciso reconhecer que o sistema educacional pertence a uma estrutura social que extrapola os seus limites e ao mesmo tempo o influencia. As desigualdades sociais, o mercado de trabalho e diversos outros fatores externos interagem com a educação, influenciando e sendo influenciados pelo resultado das políticas públicas do setor. Ou seja, a regulação da educação está inserida em um processo integrado, do qual não pode ser separada, e esse processo possui características histórico-sociais particulares do Brasil.⁸⁹

O processo múltiplo, plural e inacabado que é a regulação, objeto de permanente disputa e adaptação entre os atores sociais, é sempre complexo. Desses conflitos, disputas e iniciativas surge o sistema regulatório dinâmico, em constante

⁸⁶ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 299.

⁸⁷ BALZANO, Sonia Maria Nogueira. Do direito ao ensino de qualidade ao direito de aprender com qualidade – o desafio da nova década. In: **Direito à educação**: uma questão de Justiça. LIBERATI, Wilson Donizeti (org.). São Paulo: Malheiros, 2004, p. 121-168, p. 124-125.

⁸⁸ WEBER, Silke. Avaliação e Regulação da Educação Superior: conquistas e impasses. **Educação & Sociedade** (Impresso), Campinas, v. 31, p. 1247-1269, 2010, p. 1256-1257.

⁸⁹ AZEVEDO, Janete Maria Lins; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação: contribuição ao debate no campo da educação. **Linhas críticas**, Brasília, v. 15, n. 28, p. 95-107, jan./jun. 2009, p. 102-104.

processo de melhoria e ainda incompleto.⁹⁰ As regras que balizam a regulação do sistema educacional no Direito positivo devem partir da norma superior, que o faz tratando a educação como serviço público não privativo. A Constituição não classifica precisamente a forma como o Estado atuará na atividade econômica, cabendo a cada autor utilizar o seu método de definição.⁹¹ O presente trabalho acolheu os ensinamentos de Eros Roberto Grau, para quem a atuação do Estado na atividade econômica pode ocorrer por absorção, por participação, por direção ou por indução.⁹²

Quando atua por absorção, o Estado assume integralmente os meios de produção, atuando em regime de monopólio. Quando atua por participação, compete com as empresas privadas, que continuam atuando no setor. Já quando intervém sobre o domínio econômico, seja por direção ou indução, será o regulador da atividade, estabelecendo mecanismos de comportamento compulsório (direção) ou manipulando os instrumentos conforme as leis que regem o funcionamento dos mercados (indução).⁹³

Há na doutrina posição diversa, confundindo a atuação regulatória do Estado sobre a educação apenas com seu poder de polícia. Neste sentido, Susana S. Rangel afirma que a regulação educacional é feita por atos autorizativos do funcionamento de instituições e cursos,⁹⁴ e Magno F. Gomes explica que o poder de polícia, no âmbito da supervisão estatal sobre a educação, possibilita que a Administração restrinja a liberdade e a propriedade das instituições de ensino superior privadas em favor do interesse público.⁹⁵

Caso se considere que a atuação do Estado sobre a educação decorre do seu poder de polícia, concordar-se-ia com o questionamento de Magno F. Gomes sobre a legitimidade da atuação em face da autonomia universitária e da liberdade do ensino à iniciativa privada.⁹⁶ Entretanto, a função regulatória no âmbito da polícia administrativa

⁹⁰ AZEVEDO, Joaquim. A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação sociocomunitária da educação. **Cadernos de Pedagogia Social**, v. III, Porto: Editora Universidade Católica, 2008. Disponível em:

<http://www.joaquimazevedo.com/Images/BibTex/1353622528%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>, acesso em 18 jan. 2017, p. 18-19.

⁹¹ GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade**:... Op. cit., p. 130.

⁹² GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p. 143.

⁹³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p. 143-144.

⁹⁴ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 127.

⁹⁵ GOMES, Magno Frederici. Poder de Polícia sobre as Instituições de Ensino Superior: procedimentos administrativos de supervisão e avaliação. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 35, 2009, p. 5.

⁹⁶ GOMES, Magno Frederici. Poder de Polícia sobre as Instituições de Ensino Superior:... Op. cit., p.16.

é diferente da função regulatória no âmbito dos serviços públicos. Na polícia administrativa se busca a segurança dos bens e serviços colocados no mercado, enquanto nos serviços públicos se busca o cumprimento dos seus princípios, especialmente a eficiência.⁹⁷ Portanto, a análise da avaliação da pós-graduação *stricto sensu* realizada pela CAPES a partir do sistema constitucional brasileiro deve considerar ambas as funções da atividade regulatória estatal, pois a educação é um serviço público não privativo, ou seja, que pode ser prestado pela iniciativa privada independentemente de delegação,⁹⁸ mas sujeita à regulação estatal para que as decisões econômicas privadas atendam aos interesses da coletividade.⁹⁹

Sobre as competências em matéria educacional, a Constituição definiu que o acesso à educação é de competência material comum, compartilhada entre todos os entes federados nos termos do art. 23. Embora haja uma aparente incoerência entre os art. 22 e 24, o primeiro remetendo à União a competência privativa para editar a lei de diretrizes e bases da educação (inc. XXIV) e o segundo relegando a matéria à competência legislativa concorrente da União com os Estados e o Distrito Federal (inc. IX), ambas resultam na competência da União para editar as normas gerais sobre a educação, seja ela denominada de lei de diretrizes e bases ou não.¹⁰⁰ Aos demais entes federativos caberá a atuação legislativa suplementar naquilo que a União deixou de regular ou nas matérias de seu exclusivo interesse.

Ao estabelecer os encargos de cada ente federativo, o art. 211 não destoou da repartição de competências, mas optou por descrever a atuação prioritária dos Estados e Municípios, deixando à União uma atuação supletiva e redistributiva em todos os níveis de ensino.¹⁰¹ A organização dos sistemas de ensino deverá ocorrer em regime de colaboração,¹⁰² mas a LDB de 1996 atribuiu à União o dever de regulamentar a pós-graduação, de assegurar um processo nacional de avaliação do ensino superior e de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior (art. 9º, inc. VII, VIII e IX).

⁹⁷ SOUTO, Marcos Juruena Villela. Função Regulatória. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 11, fev., 2002, p. 8-9.

⁹⁸ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. Op. cit., p. 143.

⁹⁹ SOUTO, Marcos Juruena Villela. Função Regulatória. Op. cit., p. 11.

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 503-505.

¹⁰¹ RANGEL, Susana Salum. *Educação superior:...* Op. cit., p. 31-32.

¹⁰² BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1590.

O artigo 212 trata da aplicação dos recursos necessários ao ensino, vinculando-os à receita tributária e exigindo que constem das leis orçamentárias.¹⁰³ Embora existam posições como a de Regina Maria Fonseca Muniz, para quem o dispositivo demonstra que a educação não é gratuita, sendo contrapartida dos impostos pagos, não se vislumbra respaldo no Direito Tributário para tanto.¹⁰⁴ Primeiro, em razão da não vinculação da arrecadação dos impostos a quaisquer gastos públicos previamente estabelecidos.¹⁰⁵ Segundo, a Constituição ao afirmar que o serviço público educacional é direito de todos, não o vincula a nenhum pagamento, o que significa que mesmo aqueles que não paguem nenhum tributo ao Estado poderão exercer o seu direito.

Na realidade, em razão da importância que lhe foi reconhecida, a educação recebeu tratamento diferenciado da Constituição, que vinculou recursos públicos para suportar financeiramente a manutenção e o desenvolvimento do ensino.¹⁰⁶ Mas estes recursos não são destinados a todos, pois houve, neste ponto, repartição entre o público e o privado.

Como mencionado, a educação pública é informada pelo princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, inc. IV), oriundo de histórica luta estudantil em prol das universidades públicas.¹⁰⁷ Já o ensino privado é informado pelo autofinanciamento, sendo-lhes vedado pelo art. 213 o recebimento de recursos públicos, salvo nas excepcionais hipóteses constitucionais.¹⁰⁸

Encerrando a Seção I do Capítulo III do Título VIII da Constituição, há um dever do legislador de estabelecer o Plano Nacional de Educação contendo as diretrizes de gestão e financiamento, bem como metas e balizas de cada modalidade e nível de ensino.¹⁰⁹ Até o momento foram elaborados planos decenais para os períodos de 2001 a 2011 (Lei nº 10.172/2001) e 2014 a 2024 (Lei nº 13.005/2014).

Como exposto, a Constituição concebeu o direito à educação como algo complexo, composto por diversos direitos que podem possuir sistemas protetivos próprios, mas que devem estar em consonância com a concepção educacional voltada ao

¹⁰³ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado**:... Op. cit., p. 80.

¹⁰⁴ MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O direito à educação**. Op. cit., p. 89.

¹⁰⁵ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 60.

¹⁰⁶ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado**:... Op. cit., p. 80.

¹⁰⁷ HERKENHOFF, João Baptista. **Direito da educação: dos apelos populares à Constituição**. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1989, p. 50.

¹⁰⁸ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 34.

¹⁰⁹ ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional**:... Op. cit., p. 101.

desenvolvimento integral do indivíduo, necessário para o alcance dos fundamentos e dos objetivos da República. Sendo direito social atrelado aos direitos humanos fundamentais e ao desenvolvimento do cidadão e do país, foi imposto um papel ativo do Estado não apenas em relação ao acesso ao ensino, mas preocupado com a permanente formação do indivíduo como cidadão. Nesta perspectiva, está o dever do Estado de garantir o padrão de qualidade do ensino, nos termos do art. 206, inc. VII.¹¹⁰

Situar a qualidade dentro do ensino não é matéria tranquila e, assim como a própria noção de educação, pode ser analisada por ópticas distintas.¹¹¹ Neste contexto, surgem os processos de avaliação tidos como meios necessários para fixação de metas qualitativas e quantitativas, além de servirem como instrumento para obtenção de informações e parâmetros sobre o ensino.¹¹²

O procedimento de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* realizado pela CAPES merece uma análise crítica em face da autonomia universitária e dos Princípios da Eficiência, Publicidade, Segurança Jurídica e Participação Administrativa. Antes, porém, é preciso descrever a atuação do Estado perante a pós-graduação *stricto sensu* através da CAPES.

¹¹⁰ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 35.

¹¹¹ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 45.

¹¹² CAPANO, Evandro Fabiani. **Direito à educação de qualidade**:... Op. cit., p. 171.

PARTE 1
INTERVENÇÃO E REGULAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO
***STRICTO SENSU* PELO ESTADO**

Capítulo 1.1. A estrutura da pós-graduação no Brasil

1.1.1 Primórdios da pós-graduação brasileira

A estrutura da pós-graduação *stricto sensu*, sob a forma de mestrado e doutorado, é fenômeno recente vinculado a um processo de modernização da universidade brasileira.¹¹³ Para sua compreensão é preciso situá-la dentro do tardio desenvolvimento do ensino superior brasileiro e das modalidades de pós-graduação existentes na legislação.

No período colonial, a educação era dependente de Portugal e possuía caráter profissionalizante, inspirado pelo modelo francês.¹¹⁴ Até o início do século XIX não há registros de educação superior no Brasil.¹¹⁵ A educação, em geral, interessava aos poucos elementos da classe dominante e apenas após 1808, com a chegada de D. João VI e da família real ao país, surgiram os primeiros cursos superiores.¹¹⁶

Após a independência, a Constituição de 1824 mencionou universidades dentre os direitos civis e políticos listados no art. 179.¹¹⁷ Entretanto, nenhuma universidade foi criada (existiam apenas faculdades isoladas). A educação pertencia à esfera pública, privilegiando uma estrutura monopolística do trabalho que conferiu ao diploma prestígio e remuneração à classe superior.¹¹⁸ A ideia de unidade e continuidade dos sistemas econômico, social e político vigentes era a justificativa para manutenção da educação superior na esfera privativa do poder central.¹¹⁹ Embora todas as instituições de ensino superior fossem públicas, eram cobradas mensalidades ou taxas de seus alunos,

¹¹³ SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. *Fórum educacional*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 3-18, out./dez. 1980, p. 3.

¹¹⁴ LINHARES, Mônica Tereza Mansur. *Autonomia universitária no direito educacional brasileiro*. Op. cit., p. 93-94.

¹¹⁵ RANIERI, Nina Beatriz. *Educação superior, Direito e Estado:...* Op. cit., p. 44.

¹¹⁶ LINHARES, Mônica Tereza Mansur. *Autonomia universitária no direito educacional brasileiro*. Op. cit., p. 92-93.

¹¹⁷ LINHARES, Mônica Tereza Mansur. *Autonomia universitária no direito educacional brasileiro*. Op. cit., p. 93-94.

¹¹⁸ RANIERI, Nina Beatriz. *Educação superior, Direito e Estado:...* Op. cit., p. 45.

¹¹⁹ RANIERI, Nina Beatriz. *Autonomia universitária:...* Op. cit., p. 79.

situação que só se alteraria em meados do século XX.¹²⁰

O desenvolvimento das instituições de ensino superior foi lento até a proclamação da República,¹²¹ quando, em razão da adoção do modelo federativo, o ensino superior passou à competência estadual, possibilitando o surgimento dos primeiros institutos de ensino superior particulares. No período, também houve aumento das matrículas nas instituições públicas, lastreadas em garantias como a do acesso automático aos egressos do Ginásio Nacional, previsto no Decreto nº 981/1890,¹²² posteriormente estendido às demais escolas públicas e particulares.¹²³ Todavia, a própria formação no ensino secundário público já garantia o bacharelado em “sciencias e letras”, a teor do art. 38 da referida norma.¹²⁴

A Constituição da República, embora tivesse descentralizado a competência material do ensino superior, manteve a competência legislativa do Congresso Nacional nos art. 34 e 72, § 6º. Em 1911 foi editado o Decreto nº 8.659, denominado de Reforma Rivadávia Corrêa e reconhecido como Lei Orgânica do Ensino Superior.¹²⁵ Nina Beatriz Ranieri aponta este decreto como a primeira norma a conceder formalmente autonomia a estabelecimentos de ensino.¹²⁶ O art. 1º garantia a autonomia didática e administrativa, superando a anterior subordinação ao Ministério do Interior.¹²⁷

As inovações normativas, consideradas avançadas demais para a época, foram suprimidas em 1915 pelo Decreto nº 11.530.¹²⁸ Denominado de Reforma de Carlos Maximiliano, o decreto também estabeleceu critérios que condicionavam o ingresso de alunos no ensino superior.¹²⁹ Foi o início do exame que posteriormente seria conhecido como vestibular.¹³⁰

Existiram diversas tentativas de criação de faculdades públicas por iniciativa

¹²⁰ GUIMARÃES, Maria Helena de Oliveira. **Avaliação: impactos sobre o ensino superior**. Belo Horizonte: FUMEC-FACE, 2003, p. 21.

¹²¹ GUIMARÃES, Maria Helena de Oliveira. **Avaliação:...** Op. cit., p. 21.

¹²² RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, Direito e Estado:...** Op. cit., p. 45-46 e 83.

¹²³ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária:...** Op. cit., p. 83.

¹²⁴ Decreto nº 981 de 1890.

¹²⁵ LINHARES, Mônica Tereza Mansur. **Autonomia universitária no direito educacional brasileiro**. Op. cit., p. 99.

¹²⁶ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária:...** Op. cit., p. 78.

¹²⁷ Decreto nº 8.659 de 1911.

¹²⁸ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária:...** Op. cit., p. 90.

¹²⁹ LINHARES, Mônica Tereza Mansur. **Autonomia universitária no direito educacional brasileiro**. Op. cit., p. 100.

¹³⁰ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária:...** Op. cit., p. 90.

de parlamentares, mas nenhuma se concretizou.¹³¹ Apenas em 1920 foi criada a Universidade do Rio de Janeiro, cuja justificativa da necessidade, exigida pelo art. 6º do Decreto nº 11.530/1915, era a concessão do título de *Doutor Honoris Causa* ao rei Alberto, da Bélgica, que visitaria o Brasil. Sua importância histórica está na garantia de autonomia didática e administrativa a essa instituição.¹³²

Como resume Nina Beatriz Ranieri, não existia planejamento e controle do ensino superior ofertado, cuja política central era defasada. Permitiu-se, desse modo, que as faculdades estaduais adquirissem relevância nacional, impulsionadas pelas elites locais. Os cursos superiores independentes eram o reflexo das oligarquias da época, situação que daria ensejo à última reforma educacional da Primeira República, em 1925.¹³³

Apelidada de Reforma Rocha Vaz, o Decreto nº 16.782-A/1925 é apontado por Mônica Tereza Mansur Linhares como uma tentativa de preservar a Universidade do Rio de Janeiro,¹³⁴ mas Nina Beatriz Ranieri afirma que seu principal objetivo foi a tentativa de controle ideológico do governo federal sobre as instituições de ensino superior. Pretendia-se reafirmar a liderança do Rio de Janeiro para controlar os variados centros de ensino superior que se fortaleceram pelo país, na tentativa de diminuir as crises políticas e sociológicas que culminaram na Revolução de 1930 e no encerramento do período denominado de República Velha.¹³⁵

Referido decreto subordinou as universidades ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, através do Departamento Nacional de Ensino (art. 1º). Também criou o Conselho Nacional de Educação, com permissão para atuação direta nas instituições de ensino (art. 22).¹³⁶ Na década de 1920, o debate sobre o ensino superior alcançou o questionamento do papel social da ciência e a função da universidade.

O período anterior à chegada ao poder de Getúlio Vargas pode ser considerado o início, ainda muito rudimentar, da organização do ensino superior brasileiro, restrito às classes dominantes e aos cursos de graduação. No final da década

¹³¹ LINHARES, Mônica Tereza Mansur. **Autonomia universitária no direito educacional brasileiro**. Op. cit., p. 99.

¹³² RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária...** Op. cit., p. 92.

¹³³ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária...** Op. cit., p. 93.

¹³⁴ LINHARES, Mônica Tereza Mansur. **Autonomia universitária no direito educacional brasileiro**. Op. cit., p. 100.

¹³⁵ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária...** Op. cit., p. 93.

¹³⁶ Decreto nº 16.782-A de 1925.

de 1920 existiam em torno de cento e cinquenta escolas isoladas e duas universidades, a do Rio de Janeiro e a do Paraná, ambas meras aglutinações de unidades preexistentes.¹³⁷

Em 1930, logo após Getúlio Vargas assumir o poder, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública.¹³⁸ O novo ministério apenas incorporou a estrutura já existente no Ministério do Interior, assumindo as questões relacionadas ao ensino e à saúde.¹³⁹ A educação foi reconhecida como questão nacional e foi incorporada ao movimento de organização econômica do Estado Novo.¹⁴⁰

Veiculada através do Decreto nº 19.851/1931, a Reforma Francisco Campos criou o Estatuto das Universidades Brasileiras,¹⁴¹ primeira norma brasileira a se referir aos cursos de pós-graduação, ainda sem esta denominação, mas com a mesma concepção que Newton Sucupira utilizaria em seu histórico Parecer nº 977/1965. Já existia o doutoramento, título concedido após a defesa de uma tese, mas não existia um curso de doutorado. Foi essa reforma que implantou o curso de doutorado da Universidade do Rio de Janeiro.¹⁴²

A exposição de motivos do referido decreto esclareceu as bases da reforma: a) definir o que era uma universidade; b) reorganizar a Universidade do Rio de Janeiro; e c) criar o Conselho Nacional de Educação.¹⁴³ Embora se atribua apenas ao Decreto nº 19.851/1931 as alterações realizadas, coube ao Decreto nº 19.852/1931 a reestruturação da Universidade do Rio de Janeiro, com a normatização do primeiro curso de doutorado do país, e ao Decreto nº 19.850/1931 o surgimento do conselho.¹⁴⁴ Na realidade, a Reforma Francisco Campos foi materializada pelos três decretos, introduzidos por uma mesma exposição de motivos.

Na estrutura do ensino superior criada pelo Decreto nº 19.851/1931 foram definidas seis modalidades de cursos: 1) cursos normais, ministrados pelo professor catedrático e constante do programa oficial da disciplina; 2) cursos equiparados,

¹³⁷ MARTINS, Antonio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. *Acta Cirúrgica Brasileira*, São Paulo, v. 17, n. Supl. 3, p. 4-6, 2002.

¹³⁸ LINHARES, Mônica Tereza Mansur. *Autonomia universitária no direito educacional brasileiro*. Op. cit., p. 103-104.

¹³⁹ Decreto nº 19.402 de 1930.

¹⁴⁰ RANIERI, Nina Beatriz. *Educação superior, Direito e Estado...* Op. cit., p. 46.

¹⁴¹ LINHARES, Mônica Tereza Mansur. *Autonomia universitária no direito educacional brasileiro*. Op. cit., p. 104.

¹⁴² SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 3.

¹⁴³ Exposição de motivos dos Decreto nº 19.851/1931.

¹⁴⁴ SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 3.

ministrados por docentes livres, cujos efeitos eram os mesmos dos cursos normais; 3) cursos de aperfeiçoamento, para ampliar conhecimentos de qualquer disciplina; 4) cursos de especialização, de ensino intensivo e sistematizado que buscavam aprofundar os conhecimentos necessários para uma profissão ou ciência; 5) cursos administrativos, que versavam sobre assuntos de interesse geral; e 6) cursos de extensão universitária, destinados a prolongar a atividade técnica e científica das universidades (art. 35).¹⁴⁵

Dentre os diplomas concedidos, constava expressamente o título de doutor, que exigia uma defesa de tese após a conclusão dos cursos normais, desde que atendidas as exigências regulamentares, que consistisse em real contribuição a assuntos de natureza técnica ou científica e mediante aprovação perante uma comissão especializada (art. 90).¹⁴⁶ Como visto, “as exigências regulamentares” foram concretizadas na Universidade do Rio de Janeiro como um curso específico, com matérias obrigatórias (art. 27, p. único), duração de seis anos (art. 32), defesa de teses a cada seção cursada (art. 36) e uma dissertação impressa ao final, defendida perante uma comissão (art. 50).¹⁴⁷

Em razão da reforma promovida, Newton Sucupira afirmou que Francisco Campos foi o precursor da pós-graduação brasileira, mesmo não tendo conferido maiores consequências ao título de doutor. O reconhecimento acadêmico não representava prerrogativa profissional nem acadêmica, visto que não foi estruturada uma carreira docente privilegiando os doutores para ingressarem ou ascenderem nas universidades.¹⁴⁸

Logo após a edição do Estatuto das Universidades Brasileiras foi lançado um documento com grande repercussão social. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, foi redigido por Fernando de Azevedo e subscrito por diversos intelectuais.¹⁴⁹ O manifesto não era uma reforma, mas deu substância a várias reivindicações, algumas das quais foram posteriormente acolhidas enquanto outras se tornaram obsoletas em face da rápida transformação social da década de 1930.¹⁵⁰

Quanto ao ensino superior, o documento pregava uma universidade integrada com o restante do sistema educacional e não apenas uma etapa da formação acadêmica.

¹⁴⁵ Art. 28 e 35 do Decreto nº 19.851/1931.

¹⁴⁶ Decreto nº 19.851/1931.

¹⁴⁷ Decreto nº 19.852/1931.

¹⁴⁸ SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 4-5.

¹⁴⁹ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, Direito e Estado**:... Op. cit., p. 47.

¹⁵⁰ VIDAL, Diana Gonçalves. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 577-588, jul./set. 2013, p. 582-583.

Afirmava que a concepção universitária brasileira, baseada nas profissões liberais com formação em engenharia, direito ou medicina, não estava em consonância com a universidade moderna, aberta a todas as profissões que exigissem conhecimentos específicos e centrada na pesquisa. Para o manifesto, a universidade deveria estar direcionada à sociedade e à formação do cidadão.¹⁵¹

Com o fim da Revolução Constitucionalista de 1932 e a reaproximação de Getúlio Vargas com a elite liberal paulista, conciliaram-se as concepções educacionais universitárias no Brasil.¹⁵² Em 1934, ainda influenciado pelo manifesto, foi criada pelo Decreto Estadual nº 6.283/1934 a Universidade de São Paulo,¹⁵³ com autonomia didática e científica, e liberdade econômica e financeira.¹⁵⁴

A liberdade e autonomia conferidas, baseadas nas ideias do manifesto, permitiram que a universidade paulista se tornasse a principal instituição acadêmica do país. Em contrapartida, as demais universidades seguiram a estrutura exigida pela Reforma de Francisco Campos.¹⁵⁵ As faculdades brasileiras tinham no modelo europeu sua inspiração, consolidado pela criação da Universidade de São Paulo, inclusive com a contratação de professores alemães, franceses e italianos.¹⁵⁶ Pretendia-se criar uma elite intelectual que posteriormente influenciaria os níveis inferiores, o restante da estrutura do ensino superior brasileiro.¹⁵⁷

Como aponta Simon Schwartzman, o modelo paulista era 80% francês, baseado na universidade de Sorbonne, com influências das universidades inglesas, especialmente Cambridge, alemãs e, em razão de financiamento da Fundação Rockefeller na faculdade de medicina, norte-americanas.¹⁵⁸ Do modelo europeu de ensino superior, tem destaque o sistema de cátedra, pelo qual um professor vitalício se tornava o responsável por determinada matéria ou área de conhecimento. A partir da década de

¹⁵¹ AZEVEDO, Fernando; et al. O manifesto dos pioneiros da educação nova (1932). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006, 194-202.

¹⁵² VIDAL, Diana Gonçalves. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova :... Op. cit., p. 584-585.

¹⁵³ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, Direito e Estado**:... Op. cit., p. 47.

¹⁵⁴ LINHARES, Mônica Tereza Mansur. **Autonomia universitária no direito educacional brasileiro**. Op. cit., p. 108.

¹⁵⁵ SCHWARTZMAN, Simon. **Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001, p. 153.

¹⁵⁶ CARNEIRO, José Fernando. Reestruturação do ensino universitário no Brasil. **Síntese – Revista de Filosofia**, v. 10, n. 37-38, p. 5-31, 1968, p. 7.

¹⁵⁷ SCHWARTZMAN, Simon. **Um espaço para ciência**:... Op. cit., p. 173.

¹⁵⁸ SCHWARTZMAN, Simon. **Um espaço para ciência**:... Op. cit., p. 197 e 213-214.

1950, esse sistema passa a ser encarado como símbolo da universidade rígida, autoritária e atrasada, substituído na década de 1960.¹⁵⁹

Outro marco histórico merece ser destacado. O primeiro emprego do termo pós-graduação em uma norma ocorreu no art. 71 do Decreto nº 21.321/1946, o Estatuto da Universidade do Brasil.¹⁶⁰ Entretanto, na definição de Newton Sucupira, “Tratava-se, pois de uma definição esdrúxula e estreita que revelava uma concepção totalmente inadequada da pós-graduação.”¹⁶¹ O estatuto definia pós-graduação como cursos de especialização profissional dos diplomados (art. 76), diferenciando-os dos demais cursos descritos no art. 71, como especialização, extensão, aperfeiçoamento e doutorado. Sua contribuição histórica, além do emprego pioneiro do termo, foi a influência na definição do que seria a pós-graduação *lato sensu*, referida, até então, sem essa nomenclatura.¹⁶²

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, houve aproximação do Brasil com os Estados Unidos também na área educacional. Teve início um período de intercâmbio de estudantes, professores e pesquisadores.¹⁶³ Os esforços para promoção da pesquisa científica dentro das universidades, até então restritas à formação de profissionais liberais, foram aumentados.¹⁶⁴ As novas instituições de ensino superior, como o Instituto Tecnológico de Aeronáutica, já adotaram o modelo universitário norte-americano em sua estrutura.¹⁶⁵

Em 1951, surgiram o Conselho Nacional de Pesquisas e a Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.¹⁶⁶ Ambos deram suporte ao início da formação de pesquisadores e professores nas décadas de 1950 e 1960, viabilizando estudos no Brasil e no exterior.¹⁶⁷

Naquela época, embora existissem cursos de especialização com alguma

¹⁵⁹ SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior no Brasil**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior/USP, 1991 (Documento de Trabalho), p. 15.

¹⁶⁰ VELLOSO, Andrea. A pós-Graduação no Brasil: Legados e Desafios. **Almanaque Unigranrio de Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 4-15, 2014, p. 6.

¹⁶¹ SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 6.

¹⁶² SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 6-7.

¹⁶³ VELLOSO, Andrea. A pós-graduação no Brasil:... Op. cit., p. 6.

¹⁶⁴ SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 7.

¹⁶⁵ SANTOS, Cassio Miranda dos. Tradições e contradições da Pós-graduação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, São Paulo, v. 24, p. 627-641, 2003, p. 629.

¹⁶⁶ SILVA, Alberto Carvalho da. Alguns problemas do nosso ensino superior. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 269-293, ago. 2001, p. 270.

¹⁶⁷ CURY, Carlos Roberto Jamil. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65. **Revista Brasileira de Educação**, v. 30, p. 7-20, 2005, p. 8-9.

regularidade, não se pode afirmar que havia um sistema de pós-graduação brasileiro.¹⁶⁸ Com o aumento expressivo dos alunos matriculados em cursos superiores, que triplicaram entre 1940 e 1960,¹⁶⁹ e com o rápido aumento das instituições de ensino superior, que em 1960 alcançaram duzentas e quarenta e sete escolas públicas e cento e três particulares,¹⁷⁰ a reformulação do sistema educacional retornou à pauta nacional.¹⁷¹

No projeto da Universidade de Brasília, convertido na Lei nº 3.998/1961, foi incorporada a ideia de pós-graduação como sistema regular de cursos que conduziam a graus acadêmicos valorizados. O aprofundamento da formação após a graduação foi concebido como algo normal e permanente.¹⁷² Houve menção expressa da pós-graduação ao lado da graduação e da especialização (art. 9º).¹⁷³

Em 1961, após mais de quinze anos de tramitação, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 4.024 (LDB de 1961), foi promulgada. Por meio do Princípio da Unidade na Variedade, buscou conciliar os sistemas de educação então vigentes.¹⁷⁴ Foram estabelecidas pelo art. 69 três modalidades de cursos a serem ministrados nas instituições de ensino superior: graduação; pós-graduação, restrita aos diplomados; e especialização, aperfeiçoamento e extensão destinados aos não diplomados.¹⁷⁵

Como relata Newton Sucupira, em seus longos anos de tramitação o projeto de lei apresentado em 1948, que se tornaria a primeira norma de diretrizes e bases da educação nacional, teve alterada a noção de pós-graduação por diversas vezes. Os autores do anteprojeto só compreendiam que a pós-graduação eram cursos dos quais se exigia a prévia graduação dos participantes, uma vez que na época não existia consciência de sua natureza ou do seu papel na universidade moderna. Não se pensava em cursos de preparação ao doutorado.¹⁷⁶ Apenas na segunda metade da década de 1950 o texto ganhou sua redação final e foram distinguidas a pós-graduação da especialização e do aperfeiçoamento.¹⁷⁷

¹⁶⁸ SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 7-8.

¹⁶⁹ SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior no Brasil**. Op. cit., p. 14.

¹⁷⁰ SILVA, Alberto Carvalho da. Alguns problemas do nosso ensino superior:... Op. cit., p. 270.

¹⁷¹ SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior no Brasil**. Op. cit., p. 14.

¹⁷² SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 8-9.

¹⁷³ Lei nº 3998/1961.

¹⁷⁴ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, Direito e Estado**... Op. cit., p. 49.

¹⁷⁵ BRASIL. Lei nº 4.024/1961.

¹⁷⁶ SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 11-12.

¹⁷⁷ SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 13.

A LDB de 1961 seguiu o modelo norte-americano para o ensino superior.¹⁷⁸ Por este modelo, prevalecia a ideia de que o desenvolvimento social deveria ser alcançado pelo desenvolvimento científico, e que o Estado deveria promover o avanço da ciência. Denominado de modelo linear de inovação, calcado na ideia de que a ciência não possuía fim e impulsionaria o desenvolvimento do país, essa concepção inspirou a reforma do ensino superior da década de 1960.¹⁷⁹

Os professores catedráticos impuseram séria resistência à alteração do modelo de ensino. Foram lançadas críticas ao sistema departamental, no qual um professor participava das formações técnicas de outra área, ministrando disciplinas para formação distinta da sua.¹⁸⁰ Todavia, o modelo foi consolidado pelo Parecer nº 977/1965 da Câmara de Ensino Superior do Conselho Federal de Educação (CES/CFE), que estabeleceu as bases estruturais do atual modelo de pós-graduação.

Embora o parecer seja datado de 03 de dezembro de 1965, sua sustentação legal é a Lei nº 4.881-A/1965, o Estatuto do Magistério Superior, promulgada em 06 de dezembro de 1965. Esta norma atribuiu competência ao Conselho Federal de Educação (CFE) para que definisse, em sessenta dias, o que era pós-graduação e quais as suas características.¹⁸¹ Carlos Roberto Jamil Cury explica que embora o parecer tenha sido anterior à lei, elaborado a partir de um Aviso do então ministro da educação e saúde, o CFE só o aprovou em janeiro de 1966, confirmando que aquela seria a regulamentação de que tratava o novo estatuto. Em 20 de janeiro de 1966, o ministro da educação e da saúde homologou a decisão do colegiado, estabelecendo-se o regime da pós-graduação brasileira.¹⁸²

Como o próprio relator menciona, o parecer buscou demonstrar a importância da pós-graduação e de sua diferenciação da graduação dentro da universidade moderna. Todavia, deveria ser mantido um espírito flexível, materializado através de princípios

¹⁷⁸ SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 11.

¹⁷⁹ MOREIRA, Maria Lígia; VELHO, Lea Maria Leme Strini. Pós-Graduação no Brasil: da concepção "ofertista linear" para "novos modos de produção de conhecimento". Implicações para a Avaliação. *Avaliação* (Campinas), v. 13, p. 67-88, 2008, p. 629-630.

¹⁸⁰ CARNEIRO, José Fernando. Reestruturação do ensino universitário no Brasil. Op. cit., p. 11-12 e 21.

¹⁸¹ LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. As bases da Reforma Universitária da Ditadura Militar no Brasil. In: **XV Encontro Regional de História da ANPUH-Rio**, 2012, São Gonçalo. Anais do XV Encontro Regional de História da ANPUH-Rio, 2012, p. 2.

¹⁸² Cury, Carlos Roberto Jamil. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65:... Op. cit., p. 10-11.

orientadores da organização e funcionamento dos cursos.¹⁸³ Foram distinguidas a pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu*. A primeira dividida em dois níveis e apta a conceder os graus de mestre e doutor. A segunda baseada nos cursos de especialização e aperfeiçoamento, sem abranger novos campos do saber, limitando-se ao treinamento de determinada parte de um ramo profissional ou científico, ou seja, seu objetivo era técnico-profissional.¹⁸⁴

Valendo-se da classificação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação vigente, o parecer definiu que a pós-graduação ali mencionada, distinta dos cursos de especialização e aperfeiçoamento, referia-se apenas aos cursos de mestrado e doutorado. O mestrado tinha duração mínima de um ano, apresentação de dissertação e poderia ser encarado como uma etapa preliminar ao doutorado ou como grau terminal, já que não constituía condição daquele. O doutorado, destinado à formação científica ou cultural ampla e aprofundada, exigia que o aluno desenvolvesse capacidade de pesquisa nos diferentes ramos do saber. Sua duração mínima era de dois anos e exigia a apresentação de uma tese para obtenção do grau acadêmico.¹⁸⁵

Em síntese, o parecer importou do modelo norte-americano a divisão da pós-graduação em dois níveis hierarquizados, a distinção entre os mestrados e doutorados acadêmicos dos profissionais, bem como das áreas de concentração e de domínio externo, com flexibilidade e duração variável (a exemplo dos *majors* e *minors* da formação universitária norte-americana). Também passou a exigir dos alunos domínio de língua estrangeira e acompanhamento por um orientador.¹⁸⁶

1.1.2 Consolidação da pós-graduação *stricto sensu* brasileira

Luiz Antonio Constant Rodrigues da Cunha ofereceu um panorama geral da evolução da pós-graduação brasileira nos anos de 1960. Para o autor, o movimento evolutivo do ensino superior partiu do nível de graduação e da necessidade de mão de obra especializada pelo governo. Em 1966, pela primeira vez na história, as instituições de ensino superior experimentaram um problema até então inexistente: excedentes de

¹⁸³ SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 15-16.

¹⁸⁴ Parecer nº 677/1965 do Conselho Federal de Educação, p. 165-166.

¹⁸⁵ Parecer nº 677/1965 do Conselho Federal de Educação, p. 172.

¹⁸⁶ CURY, Carlos Roberto Jamil. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65:... Op. cit., p. 12-13.

alunos aprovados no exame de admissão. Este problema seria resolvido em parte com a expansão do ensino privado, mas geraria um problema qualitativo nos cursos de graduação. Ao mesmo tempo, o foco das contratações do governo militar passou a ser a contratação de pós-graduados, despertando o interesse na formação aprofundada.¹⁸⁷

Carlos Roberto Jamil Cury aponta que o início formal da reforma expansionista do ensino superior foi a constituição, em 1968, de um grupo de trabalho através do Decreto nº 62.937/1968. Dentre as conclusões alcançadas estava a necessidade de fortalecimento dos cursos de pós-graduação, possibilitando que o Brasil não dependesse de estrangeiros para formar cientistas, professores e técnicos.¹⁸⁸

As Leis nº 5.539/1968 e nº 5.540/1968 veicularam as primeiras alterações normativas sobre o ensino superior, baseadas na nova concepção ideológica das universidades. Uma tornou a titulação condição para progressão na carreira docente, enquanto a outra, apontada como responsável pela reforma do ensino superior, transferiu ao CFE a competência para conceituar e organizar a pós-graduação, inclusive vinculando a validade dos títulos ao credenciamento do programa pelo órgão.¹⁸⁹

Como na época a pós-graduação abrangia apenas os cursos de mestrado e doutorado, os cursos de especialização e aperfeiçoamento continuavam sob responsabilidade das próprias universidades (art. 25).¹⁹⁰ Embora o Parecer nº 977/1965 da CES/CFE tenha reconhecido a existência de cursos de pós-graduações *lato sensu*, a lei de diretrizes e bases os diferenciavam da pós-graduação. Através do Parecer nº 77/1969 o CFE definiu as normas para credenciamento dos cursos de pós-graduação, distinguindo o doutorado acadêmico do doutorado profissional. As denominações dos cursos de mestrado permaneceram vinculadas aos cursos de graduação, área ou matéria a que se referiam.

No ano de 1975, as regras de credenciamento foram fortalecidas com a previsão de renovação periódica (Resolução nº 51/1976 do CFE) que incluiria visitas às universidades (Resolução nº 40/1975 do Conselho Federal de Educação). De acordo com o Parecer nº 08/1975 do CFE, o credenciamento nada mais era que um sistema de

¹⁸⁷ CUNHA, Luiz Antônio Constant Rodrigues. A pós-graduação no Brasil: função técnica e função social. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 5, p. 66-70, set./out. 1974, p. 67.

¹⁸⁸ CURY, Carlos Roberto Jamil. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65:... Op. cit., p. 14-15.

¹⁸⁹ CURY, Carlos Roberto Jamil. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65:... Op. cit., p. 16.

¹⁹⁰ Lei nº 5540/1968.

acreditação dos cursos pelo CFE,¹⁹¹ que se tornaria essencial para a validade dos diplomas nas décadas seguintes.

As alterações promovidas pelo Parecer nº 977/1965, reforçado pela reforma universitária do final da década de 1960, proporcionaram a expansão dos cursos de pós-graduação. De vinte e três cursos de mestrado e dez de doutorado existentes no país em 1965, o número alcançou, no final da década de 1970, seiscentos e nove cursos de mestrado e duzentos e treze de doutorado. Ao final desse período já não se discutia no Brasil o modelo a ser implantado, mas as condições de funcionamento e a qualidade do ensino ministrado.¹⁹²

Foi um período de alta demanda de pós-graduados, tanto para formar professores para as novas faculdades, como pesquisadores para o governo. Surgiu uma função social ao grau conferido pelos cursos de mestrado e doutorado: restabelecer o valor econômico do ensino superior, já que o diploma de graduação tinha se tornado mais comum, mas os de pós-graduação continuavam raros.¹⁹³

O I Plano Nacional de Pós-Graduação – I PNPG, destinado ao período entre 1975 e 1980, embora de caráter opinativo, consolidou a integração da pós-graduação no ensino superior. Os planos,¹⁹⁴ que continuam sendo elaborados, possuem papel fundamental no planejamento da implementação desse nível de ensino.¹⁹⁵

Destaca-se que a elaboração do I PNPG pelo próprio governo não impediu um diagnóstico crítico da realidade da pós-graduação, cujo processo de expansão foi caracterizado como desarticulado, isolado e sem apoio dos órgãos diretores da política educacional.¹⁹⁶ Na busca pela formação de um sistema, além de traçar diretrizes para consolidação institucional e financeira, o plano indicava a existência de uma estrutura

¹⁹¹ CURY, Carlos Roberto Jamil. Graduação/Pós-Graduação: a busca de uma relação virtuosa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n.88, p. 777-794, 2004.

¹⁹² SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. Op. cit., p. 17.

¹⁹³ CUNHA, Luiz Antônio Constant Rodrigues. A pós-graduação no Brasil:... Op. cit., p. 69.

¹⁹⁴ Seguiram-se ao I PNPG: a) o II PNPG, contendo planejamento para os anos de 1982 a 1985; b) o III PNPG, contendo planejamento para os anos de 1986 a 1989; c) o IV PNPG, contendo planejamento para os anos de 2005 a 2010; e d) o V PNPG, contendo planejamento para os anos de 2011 a 2020 (BRASIL. Ministério da Educação. CAPES. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2011-2020**. Brasília: CAPES, 2010, p. 26-29).

¹⁹⁵ SOARES, Sandra Regina; CUNHA, Maria Isabel. **Formação do professor: a docência universitária em busca de legitimidade**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2010, p. 43.

¹⁹⁶ BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Pós-Graduação. I PNPG – Plano Nacional de Pós-Graduação. Brasília: 1975. Disponível em https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/I_PNPG.pdf. Acesso em 19 jan. 2017.

formada pelo Conselho Nacional de Pós-graduação, Conselho Federal de Educação, Departamento de Assuntos Universitários, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), outros órgãos e agências governamentais e instituições de ensino superior e centros de pesquisa, públicos e privados, cada um com seu papel.¹⁹⁷ Uma importante alteração, promovida pelo Decreto nº 86.791/1981, transferiu à CAPES a atribuição de coordenar as atividades da pós-graduação (art. 1º).¹⁹⁸

Nas décadas de 1970 e 1980, a pós-graduação brasileira se consolidou e se expandiu, assumindo papel de destaque nas universidades. A busca pela qualidade e institucionalização da pesquisa continuava na pauta de discussões, acrescida pela necessidade de integração com o setor produtivo.¹⁹⁹ O setor privado, inicialmente caracterizado pelas unidades isoladas, aumentou sua participação na área.²⁰⁰

Em que pese o cenário expansivo e fortalecedor do ensino superior, em geral, a década de 1980 foi caracterizada pela estagnação decorrente das grandes incertezas que a economia produziu no país. Por outro lado, a comunidade científica se mobilizou e contribuiu para criação do Ministério de Ciência e Tecnologia em 1985 e para elaboração da Constituição de 1988.²⁰¹ No período, ainda, teve início o processo de globalização, que alterou o paradigma científico nos anos de 1990.²⁰² A ideia de que a ciência, como sequência de estágios, seria capaz de produzir novos conhecimentos que levariam a novas descobertas científicas (modelo científico linear), foi invertida. Ou seja, a demanda do mercado também seria capaz de “puxar” a ciência para seu desenvolvimento, encontrando soluções para problemas já existentes.²⁰³

A expansão da pós-graduação refletiu, no total, um impacto qualitativo. Entretanto, principalmente no mestrado, as dissertações estavam cada vez mais dissociadas da pesquisa. Os mestrandos buscavam mais a manutenção de um privilégio

¹⁹⁷ I PNPG – Plano Nacional de Pós-Graduação. Op. cit., p. 127-129.

¹⁹⁸ Decreto nº 86.791/1981.

¹⁹⁹ ALVES, Miriam Fábila; OLIVEIRA, João Ferreira. Pós-Graduação no Brasil: do Regime Militar aos dias atuais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, p. 351-376, 2014, p. 363-365.

²⁰⁰ MARTINS, Carlos Benedito de Campos. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado do Brasil. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 30, p. 15-35, 2009, p. 23.

²⁰¹ SILVA, Alberto Carvalho da. Alguns problemas do nosso ensino superior. Op. cit., p. 272-273.

²⁰² MOREIRA, Maria Lígia; VELHO, Lea Maria Leme Strini. Pós-Graduação no Brasil... Op. cit., p. 633.

²⁰³ CONDE, Mariza Vellozo Fernandez; ARAÚJO-JORGE, Tania Cremonini de. Modelos e concepções de inovação: a transição de paradigmas, a reforma da C&T brasileira e as concepções de gestores de uma instituição pública de pesquisa em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 727-741, 2003, p. 729-730.

que o grau de mestre lhes concedia, com o valor econômico e simbólico que já pertenceu ao ensino superior em geral, do que uma atividade de pesquisa que pudesse efetivamente gerar algo original.²⁰⁴ Houve um movimento de busca por titulação”.²⁰⁵

Nos anos de 1990, não apenas a educação, mas todo país passou por um momento de transição. A CAPES foi extinta e recriada, assumindo o papel de protagonista na condução dos rumos dos cursos de mestrado e doutorado brasileiros. As políticas educacionais adquiriram identidade mercantil, com diversificação das fontes de financiamento e influências de agências internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Banco Mundial.²⁰⁶ Os primeiros instrumentos de controle de qualidade desse novo modelo foram introduzidos pela Lei nº 9.131/1995, que redefiniu as competências do Conselho Nacional de Educação (CNE).²⁰⁷ Em 1996, após trinta e cinco anos de vigência, a LDB de 1961 foi substituída pela LDB de 1996.²⁰⁸

Contrariando a classificação legal até então vigente, a LDB de 1996 definiu que pós-graduação compreendia “programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino” (art. 44, inc. III), incorporando os cursos que Newton Sucupira havia classificado como *lato sensu* ao conteúdo da pós-graduação.

Até então os cursos de especialização e aperfeiçoamento eram regulamentados pelas Resoluções nº 14/1977 e nº 12/1983 do CFE, cujo enfoque era a formação para o magistério superior, que pode ser percebida ante exigências como a de carga horária mínima de sessenta horas para formação didático-pedagógica.²⁰⁹ A LDB de

²⁰⁴ BRANDÃO, Rosaly Hermengarda Lima Zaia. A pesquisa em educação e o impacto do crescimento da pós-graduação no Brasil. A pesquisa em educação e o impacto do crescimento da pós-graduação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, ano 5, n. 31, jul./set. 1986, p. 25-26.

²⁰⁵ FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. Pós-graduação brasileira e políticas de diversificação. *In: 24º Reunião Anual da Anped* - Intelectuais, conhecimento e espaço público - 7-11 de outubro, 2001, Caxambu-MG. Cadernos de programas e resumos. Caxambu: Anped, 2001, p. 119-120.

²⁰⁶ HOSTINS, Regina Célia Linhares. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) e suas repercussões na Pós-Graduação brasileira. **Perspectiva** (Florianópolis), v. 24, p. 133-160, 2006, p. 142.

²⁰⁷ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, Direito e Estado**:... Op. cit., p. 56.

²⁰⁸ CARVALHO, Djalma Pacheco. A nova lei de diretrizes e bases e a formação de professores para a educação básica. **Ciência e educação**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 81-90, 1998, p. 81.

²⁰⁹ FREITAS, Maria Aparecida de Oliveira; CUNHA, Isabel Cristina Kowal Olm. Pós-Graduação Lato Sensu: Retrospectiva Histórica e Política atual. *In: IX Congresso Nacional de Educação - EDUCERE*, 2009, Curitiba. Anais. Congresso Nacional de Educação. Curitiba: Champagnat, 2009, p. 977.

1996 estabeleceu que a formação para o magistério seria feita em nível de pós-graduação, prioritariamente nos cursos de mestrado e doutorado (art. 66), alterando o objetivo da pós-graduação *lato sensu*.²¹⁰

Diante da necessidade de readequação da estrutura dos cursos de especialização e aperfeiçoamento, foi editada pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) a Resolução nº 03/1999.²¹¹ A nova regulamentação exigia estrutura física adequada dos cursos, corpo docente formado por, no mínimo, um terço de professores mestres ou doutores, carga horária mínima de trezentas e sessenta horas, prazo mínimo de seis meses de duração e frequência mínima de setenta e cinco por cento para certificação. Previa, ainda, que os alunos de mestrado e doutorado poderiam solicitar o título de especialista antes da defesa da dissertação ou tese, desde que preenchidos os demais requisitos.²¹²

Dois anos depois, nova regulamentação foi editada, incorporando o espírito de flexibilização do ensino superior e buscando alcançar as expectativas de aprimoramento acadêmico e profissional. Os cursos de especialização e aperfeiçoamento passaram para supervisão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).²¹³ A Resolução nº 01/2001 - CES/CNE regulamentou o funcionamento de todos os cursos de pós-graduação *stricto sensu*, entre os art. 1º e 5º, e *lato sensu*, entre os art. 6º e 12.

Dentre as inovações para a pós-graduação *lato sensu*,²¹⁴ além da supervisão do INEP estava a inclusão do MBA (*Master Business Administration*) e de outros cursos equivalentes (art. 6º, § 1º), encarando-os como espécies de especialização. O ensino à distância foi permitido, desde que as provas fossem presenciais (art. 11), e o percentual mínimo de professores mestres ou doutores aumentou para metade do corpo docente (art.

²¹⁰ FREITAS, Maria Aparecida de Oliveira; CUNHA, Isabel Cristina Kowal Olm. Pós-Graduação Lato Sensu:... Op. cit., p. 978.

²¹¹ FREITAS, Maria Aparecida de Oliveira; CUNHA, Isabel Cristina Kowal Olm. Pós-Graduação Lato Sensu:... Op. cit., p. 978.

²¹² Art. 1º a 8º da Resolução nº 03/1999 – CES/CNE.

²¹³ FREITAS, Maria Aparecida de Oliveira; CUNHA, Isabel Cristina Kowal Olm. Pós-Graduação Lato Sensu:... Op. cit., p. 978.

²¹⁴ Vladimir Oliveira da Silveira e Felipe Chiarello de Souza Pinto consideram que a pós-graduação lato sensu brasileira foi “deixada de lado” pelo governo, não sendo objeto de políticas educacionais até 2004. Por esta razão, reflexos qualitativos negativos puderam ser sentidos na capacitação do profissional e do estudante após a graduação (SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; PINTO, Felipe Chiarello de Souza. Reflexões necessárias sobre o mestrado profissional. **Revista Brasileira de Pós-Graduação – RBPG**, Brasília, v. 2, n. 4, p. 38-47, jul. 2005, p. 39).

9º). Os certificados seriam registrados na própria instituição ofertante (art. 12), independentemente de autorização específica para oferta do curso, desde que estivesse devidamente credenciada, fosse ela de ensino superior ou não (art. 6º).²¹⁵ Ou seja, os cursos de especialização e aperfeiçoamento não possuíam controle externo de qualidade.²¹⁶

Com a regulamentação das escolas de governo, através do Decreto nº 5.707/2006, também os órgãos governamentais se tornaram aptos a oferecer cursos de pós-graduação *lato sensu*.²¹⁷ Como a Resolução nº 01/2001 não restringiu as espécies de instituições que podiam ofertar cursos de especialização e aperfeiçoamento, condicionando-os apenas ao credenciamento específico (art. 6º), bastava que as escolas de governo, da Magistratura ou assemelhados, realizassem o procedimento da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.²¹⁸

De acordo com Dirce Mendes da Fonseca, a flexibilidade adotada permitiu um crescimento desordenado e sem qualidade de cursos de especialização no país. Na tentativa de controlar o problema, o Ministério da Educação criou comissão para acompanhamento dos cursos formada pela Secretaria de Educação Superior (SESu) e pelo INEP (Portaria nº 1.180/2004).²¹⁹ Todavia, mesmo com o cadastramento dos cursos ofertados, a ausência de controle e de avaliação permaneceu.²²⁰

Em 2007, a CES/CNE editou a Resolução nº 01/2007, específica para regulamentação da pós-graduação *lato sensu* em nível de especialização. Embora não tenha ocorrido substancial alteração nas regras vigentes, foram impedidas validações de certificados emitidos por terceiros e exigidas experiência e capacidade instalada das instituições.²²¹

²¹⁵ Resolução nº 01/2001 - CES/CNE.

²¹⁶ FREITAS, Maria Aparecida de Oliveira; CUNHA, Isabel Cristina Kowal Olm. Pós-Graduação Lato Sensu:... Op. cit., p. 978.

²¹⁷ PIRES, Nara; PUGGIAN, Cleonice. Pós-graduação lato sensu: legislação atual, novas diretrizes e a experiência da UNIGRANRIO. **Almanaque Unigranrio de Pesquisa**, v. 1, p. 35-47, 2014, p. 16.

²¹⁸ OLIVEIRA, Adriana Carla Silva de. Processo de Credenciamento das Escolas de Magistratura para fins de reconhecimento junto ao Ministério da Educação. **Revista de Direito e Liberdade**, v. 7, p. 487-506, 2008, p. 491-492.

²¹⁹ FONSECA, Dirce Mendes da. Contribuições ao Debate da Pós-Graduação Lato Sensu. **RBPG - Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 1, n. 2, Brasília, p. 173-194, 2004, p. 178-180.

²²⁰ FREITAS, Maria Aparecida de Oliveira; CUNHA, Isabel Cristina Kowal Olm. Pós-Graduação Lato Sensu:... Op. cit., p. 978-979

²²¹ PIRES, Nara; PUGGIAN, Cleonice. Pós-graduação lato sensu:... Op. cit., p. 16.

Finalmente, a Resolução nº 07/2011 do CNE/CES extinguiu a possibilidade de credenciamento especial de instituições, excluindo aquelas que eram de ensino superior, salvo se governamentais, mantendo válidos os credenciamentos pelo prazo determinado anteriormente concedidos (art. 1º e 4º).²²² Com a criação do Cadastro Nacional de Cursos de Especialização pela resolução nº 02/2014 do CES/CNE, cabe à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC) coordenar a pós-graduação *lato sensu*.

Em relação à evolução da pós-graduação *stricto sensu*, após a entrada em vigor da LDB de 1996, houve melhora quanto à coleta e divulgação dos dados sobre mestres e doutores do país. Valdemar Sguissardi lembra que permanecia a situação de concentração regional da pós-graduação e uma forte dependência do setor público.²²³ Foi então adotada como diretriz a disseminação dos cursos pelo país, o que permitiu que as regiões sul e nordeste se destacassem no crescimento do número de cursos, respectivamente, de mestrado e doutorado. Surgiram, ainda, novos formatos e modalidades de cursos, como o mestrado profissional, o mestrado interinstitucional e o doutorado interinstitucional.

O mestrado profissional, regulamentado em 1998,²²⁴ é voltado à qualificação profissional, enfatizando estudos e técnicas exigidas dos profissionais de alto nível, conferindo o mesmo grau e diploma do mestrado acadêmico.²²⁵ Conforme Portaria nº 080/1998 da CAPES, foi desenvolvido um procedimento específico para avaliação dos cursos de mestrado de cunho profissionalizante (art. 2º), que seriam oriundos tanto de pós-graduações consideradas até então como *lato sensu* como as já consolidadas *stricto sensu*, desde que evidenciada a qualificação científica, tecnológica e/ou artística (art. 3º), com vocação para o autofinanciamento (art. 6º).

Posteriormente, a regulamentação dos programas de mestrado profissional foi aperfeiçoada através da Portaria Normativa nº 07/2009 do Ministério da Educação, logo revogada pela Portaria Normativa nº 17/2009 do mesmo órgão. O novo regramento define

²²² Resolução nº 07/2011 – CES/CNE.

²²³ SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil - 1995-2005: Precária trajetória, incerto futuro. **Educação & Sociedade**, v. 27, p. 1021-1056, 2006, p. 1029.

²²⁴ SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; PINTO, Felipe Chiarello de Souza. Reflexões necessárias sobre o mestrado profissional. Op. cit., p. 39.

²²⁵ MOROSINI, Marília Costa. A Pós-graduação no Brasil: formação e desafios. **Revista Argentina de Educación Superior (RAES)**, v. 1, p. 125-152, 2009, p. 131.

o que é mestrado profissional (art. 3º), aponta seus objetivos (art. 4º), estabelece o procedimento de criação e avaliação dos cursos (art. 5º a 10) e veda, como regra geral, a concessão de bolsas de estudo pela CAPES (art. 11).

Aliada à estratégia expansionista, a LDB de 1996 impôs, como requisito de validade dos diplomas obtidos fora do país, o reconhecimento por universidade brasileira com cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados (art. 48, § 3º). O art. 4º da Resolução nº 01/2001 - CES/CNE regulamentou inicialmente o procedimento, atualmente regrado pela Resolução nº 03/2016 do mesmo colegiado.

Quanto aos programas de mestrado e de doutorado acadêmico, embora tenham origem no modelo europeu, substituído na década de 1960 pelo modelo norte-americano, nunca foram cópias idênticas das referências adotadas. Ainda se busca um modelo próprio, mas não há consenso sobre sua formação.²²⁶ Não se pode afirmar que a universidade brasileira é formadora de um sistema capaz de harmonizar as entidades autônomas para que funcionem em cooperação.²²⁷ Ainda que exista forte tendência de padronização dos programas, o panorama entre as Áreas do Conhecimento é individualista, e dentro delas é de competição e disputa entre os programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Após a LDB de 1996, os cursos de mestrado e doutorado acadêmicos foram regulamentados pelos arts. 1º a 6º da Resolução nº 01/2001-CES/CNE. Em síntese, a criação de um curso depende de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento (art. 1º). A autorização é concedida pelo CNE após relatório da CAPES (art. 1º, § 2º). São condições para seu reconhecimento e posteriores renovações, aprovação do CNE após avaliação dos cursos realizada pela CAPES (art. 1º, § 3º). São exigidos, ainda, a existência de grupo de pesquisa e a submissão às regras de avaliação (art. 1º, §§ 5º e 6º).

Em 2005, a CAPES regulamentou a avaliação de projetos de doutorado e mestrado interinstitucional, conhecidos como Dinter e Minter, respectivamente. Conforme Portaria nº 45/2016 da CAPES - atual regulamento destes cursos de mestrado

²²⁶ VERHINE, Robert Evan. Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos: uma análise comparativa. *Educação*, v. 31, p. 166-172, 2008, p. 168-169 e 171.

²²⁷ STALLIVIERI, Luciane. O Sistema de Ensino Superior do Brasil: características, tendências e perspectivas. In: **D.R. Unión de Universidades de América Latina Y El Caribe**. (Org.). Educación superior en América Latina y el Caribe: Sus estudiantes hoy. México: Gisela Rodríguez Ortíz, p. 79-100, 2007, p. 89.

e doutorado - uma instituição nacional promove turmas nas dependências de outra instituição, localizada em região afastada dos consolidados centros de ensino e pesquisa, permitindo a formação de mestres e doutores nesses locais (art. 1º). Ainda que suas avaliações tenham critérios próprios (art. 3º) e possuam objetivos específicos (art. 1º, p. único), conferem a mesma titulação dos demais cursos de mestrado e doutorado,²²⁸ não caracterizando uma nova modalidade de pós-graduação.

Dados da CAPES de 2009 atestavam para a existência de mais de quatro mil cursos de pós-graduação *stricto sensu* reconhecidos, sendo 59,4% no nível de mestrado, 34,7% no nível de doutorado e 5,9% de mestrados profissionais.²²⁹ Os programas ainda estão concentrados na região sudeste, indicando uma assimetria do sistema.²³⁰

É importante ressaltar, ainda, que o contexto de formação da atual estrutura do ensino superior brasileiro torna comum a confusão de nomenclaturas das instituições de ensino superior.²³¹ O Ministério da Educação usualmente classifica as instituições, para fins de divulgação de dados estatísticos, entre públicas e privadas.²³² A doutrina utiliza classificações diferentes conforme o objeto do estudo, mas não há grande diferença de conteúdo.²³³

Com base na legislação vigente, a pós-graduação brasileira pode ser dividida em *lato sensu*, supervisionada pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC), e *stricto sensu*, supervisionadas pela CAPES. As primeiras abrangem as modalidades aperfeiçoamento e especialização, dentro das quais estão os cursos de MBA e os assemelhados. Quanto aos segundos, possuem três modalidades: mestrado, mestrado profissional e doutorado. São essas as cinco modalidades de pós-graduação existentes na legislação.

²²⁸ Portaria nº 14/2006 da CAPES.

²²⁹ **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2011-2020**, Op. cit., p. 45.

²³⁰ **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2011-2020**, Op. cit., p. 53.

²³¹ STALLIVIERI, Luciane. O Sistema de Ensino Superior do Brasil:... Op. cit., p. 84.

²³² STALLIVIERI, Luciane. O Sistema de Ensino Superior do Brasil:... Op. cit., p. 85.

²³³ Uma das classificações mais citadas pela doutrina foi a desenvolvida por João E. Steiner. Baseado no método utilizado pela Carnegie Foundation, sua classificação divide a educação superior em três dimensões: a) quanto ao grau de diplomação (graduação, mestrado e doutorado); b) quanto à diversidade acadêmica (diversificadas, intermediárias, restritas e especializadas); e c) quanto à natureza administrativa (públicas, comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares de caráter empresarial). Cada dimensão possui uma classificação própria (STEINER, João Evangelista. Qualidade e diversidade institucional na pós-graduação brasileira. **Estudos avançados**. v. 19, n. 54, São Paulo, 2005, p. 342).

Não é possível afirmar que a forma como são ministrados os cursos caracteriza novas modalidades, já que inseridos nas cinco anteriormente descritas. Portanto, cursos à distância, presenciais ou por meio de programas interinstitucionais, embora sujeitos à regulamentação específica, não conferem titulação distinta das modalidades descritas.

Capítulo 1.2. Ensino superior nos setores público e privado

1.2.1 Um sistema educacional híbrido desde sua concepção

Em 1987, Fabio Konder Comparato, criticando o aumento da participação das escolas particulares em comparação com as escolas públicas e o surgimento de estabelecimentos de ensino orientados ao lucro, que denominava de “escolas-empresas”, considerou que seria utópico abolir o ensino privado no Brasil. Mas, uma vez que a atividade não se enquadrava na noção exata de livre iniciativa, sugeriu que a educação, como serviço público, só pudesse se tornar uma atividade privada mediante concessão pública.²³⁴

A Constituição de 1988 não acolheu a sugestão do professor. Um sistema híbrido em que coexistem instituições públicas e privadas foi adotado,²³⁵ como se depreende do princípio insculpido no art. 206, inc. III. Para Cassio Cavalcante Andrade, o dispositivo é complementado pelo art. 209, que teria consagrado o Princípio da Liberdade de Ensino à Iniciativa Privada.²³⁶

Como explica Emerson Gabardo, independentemente das críticas ao modelo capitalista de que se valeu o constituinte, a norma superior estabeleceu uma coordenação econômica da atividade educacional. O art. 205 reconhece que o serviço público educacional só pode ser prestado adequadamente se houver a colaboração do público com o privado, sem relação de precedência ou de complementaridade entre um e outro.²³⁷

²³⁴ COMPARATO, Fabio Konder. **Educação, Estado e Poder**. Op. cit., p. 111-113.

²³⁵ DOTTA, Alexandre Godoy. Public policies for the assessment of quality of the Brazilian higher education system. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 3, p. 53-69, set./dez. 2016, p. 54.

²³⁶ ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional**:... Op. cit., p. 91-92.

²³⁷ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**:... Op. cit., p. 248-249.

A coexistência de instituições públicas e privadas na área educacional não se restringe ao aspecto econômico. Também é sociocultural.²³⁸ Alguns marcos histórico-normativos evidenciam como a questão possui raízes profundas na formação do Estado brasileiro e são fundamentais para compreensão da formação do mercado do ensino superior.

Michelle Feitosa Magno afirma que a primeira norma que permitiu a criação de uma escola particular foi uma lei imperial de 1823.²³⁹ Na realidade, a Lei de 20 de outubro de 1823 apenas reconheceu a validade da legislação anterior à independência do Brasil, dentre elas o Decreto de 28 de junho de 1821.²⁴⁰ Esse decreto, que foi editado em 30 de junho de 1821, reconhecia a impossibilidade de o Império oferecer ensino público em todos os lugares naquele momento, permitindo que qualquer pessoa abrisse uma escola de primeiras letras, independentemente de exame ou licença. O ensino ofertado pelos particulares poderia ser gratuito ou remunerado “conforme acordo de vontades”.²⁴¹

Quanto ao ensino superior, a participação da iniciativa privada foi permitida ainda no período imperial. O Decreto nº 7.247 de 19 de abril de 1879, conhecido como Reforma de Leôncio de Carvalho, instituiu a liberdade de iniciativa em todo Brasil.²⁴² No art. 21 constava permissão de associação de particulares para formação de cursos, sem interferência do governo. Mas, para que se tornassem faculdades, as instituições deveriam funcionar por, no mínimo, sete anos e ter graduado mais de quarenta alunos, sendo ainda submetidas à aprovação do Poder Legislativo (§ 1º).²⁴³

Embora existisse previsão normativa, o surgimento das primeiras faculdades particulares dependeu da descentralização do controle educacional, ocorrida após a Proclamação da República. Entre 1889 e 1918, a expansão do ensino superior foi liderada

²³⁸ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**:... Op. cit., p. 249.

²³⁹ MAGNO, Michelle Feitosa. **Estado, direito e políticas públicas**: um estudo sobre a incidência normativa na educação superior a partir da Constituição Federal de 1988. Belém, 2008, 211f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, 2008, p. 46.

²⁴⁰ BRASIL. **Collecção das Leis do Império do Brazil - 1823**. Parte I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887, p. 9-10.

²⁴¹ BRASIL. **Collecção das Leis do Império do Brazil - 1821**. Parte I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889, p. 18.

²⁴² LINHARES, Mônica Tereza Mansur. **Autonomia universitária no direito educacional brasileiro**. Op. cit., p. 96.

²⁴³ BRASIL. **Collecção das Leis do Império do Brazil - 1879**. V. I. Parte II. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1880, p. 196-215.

pela iniciativa privada.²⁴⁴ O primeiro impulso para aumento do número de vagas no ensino superior decorreu do surgimento de instituições particulares nos Estados-membros, deixando clara a natureza híbrida do sistema educacional e a importância da iniciativa privada, por vezes acentuada ou diminuída, na atual realidade da educação superior.

Eunice Ribeiro Durham relata que até a década de 1950 havia um forte movimento para extinção das instituições particulares de ensino superior, caracterizadas pelo método de ensino tradicional e livresco, afastado das discussões progressistas do setor público.²⁴⁵ Nessa época, as instituições de ensino confessionais não se confundiam com as instituições de ensino privadas,²⁴⁶ pois dependiam de substanciais recursos do governo federal²⁴⁷ e comungavam dos mesmos pensamentos das instituições públicas, inclusive no movimento estudantil.²⁴⁸

Entre 1955 e 1965 o setor público foi impulsionado pela iniciativa federal, que abriu novas universidades ou federalizou faculdades privadas e estaduais já existentes. Por sua vez, o setor privado experimentou um período de diversificação de instituições, que incluíram, dentre outras, as confessionais e laicas, estabelecimentos para formação de profissionais liberais de alto prestígio e os destinados a cursos de menor prestígio, com alto ou baixo custo.²⁴⁹

No mesmo período, os setores privatistas conseguiram preservar o sistema educacional híbrido, então existente na LDB de 1961. Conquistaram, ainda, a reformulação do CFE, que se tornou o principal mecanismo de controle da educação brasileira e passou a contar com representantes de instituições públicas e privadas.²⁵⁰

A década de 1960 viu surgir um debate ideológico que perdura até os dias atuais. Após a chegada dos militares ao poder, em 1964, professores marxistas ou aliados aos grupos estudantis foram afastados, e em 1967 foram proibidas manifestações político-

²⁴⁴ SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro...** Op. cit., p. 7.

²⁴⁵ DURHAM, Eunice Ribeiro. **O ensino superior no Brasil: público e privado.** São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP, 2003 (Documento de Trabalho), p. 12.

²⁴⁶ SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro...** Op. cit., p. 26.

²⁴⁷ DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior na América Latina. **Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas)**, v. 110, p. 7-38, 2000, p. 15.

²⁴⁸ DURHAM, Eunice Ribeiro. O ensino superior no Brasil..., p. 12-13.

²⁴⁹ DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior na América Latina. Op. cit., p. 15.

²⁵⁰ DURHAM, Eunice Ribeiro. O ensino superior no Brasil... Op. cit., p. 13.

partidárias dos estudantes universitários. Essas medidas radicalizaram o movimento estudantil, cuja atuação foi seguida de nova reação do governo, com prisões das lideranças, cassação de docentes, perseguições e torturas.²⁵¹

Dentro da pauta estudantil estava um modelo de ensino superior totalmente público e gratuito, com diversas reformas que também refletiam o modelo norte-americano defendido por órgãos técnicos do Ministério da Educação. Embora algumas reivindicações tenham sido incorporadas pelo Governo Militar, Eunice Ribeiro Durham afirma que o ideal estudantil, com grande sacrifício das lideranças, consolidou-se como única opção justa e politicamente correta a ser adotada no Brasil.²⁵²

Solange Nonnenmacher concorda que a idealização está presente nas narrativas sobre as universidades.²⁵³ Como explica André Parmo Folloni, toda compreensão de mundo está mais ou menos afastada da realidade conforme a ideologia, a visão particular de quem a descreve.²⁵⁴ No caso da educação brasileira, cuja história se confunde com a própria formação do Estado, as convicções dos narradores são essenciais para compreensão do estágio atual das discussões sobre a regulação do ensino.

Na Reforma de 1968 houve uma aparente contradição, pois muitas das reivindicações estudantis foram incorporadas pela legislação. Embora incompleta, as mudanças utilizaram o modelo norte-americano como paradigma e promoveram a pesquisa científica, ainda que mais próximas de um objetivo formal do que de uma realidade.²⁵⁵ O fortalecimento acadêmico foi implementado em conjunto com mecanismos não acadêmicos de controle político ideológico pelo Governo Militar. A resposta foi uma atuação intransigente dos estudantes e essa disputa afastou as reflexões sobre os problemas educacionais das universidades.²⁵⁶

Nos anos que se seguiram o ensino superior sofreu profundas mudanças. O setor público experimentou alterações qualitativas, estimulando a profissionalização

²⁵¹ DURHAM, Eunice Ribeiro. O ensino superior no Brasil:... Op. cit., p. 14.

²⁵² DURHAM, Eunice Ribeiro. O ensino superior no Brasil:... Op. cit., p. 14-15.

²⁵³ NONNENMACHER, Solange. **Mercantilização da educação e docência em instituições de ensino superior privado**. Santa Maria, RS, 2008, 125f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Maria, 2008, p. 21.

²⁵⁴ FOLLONI, André Parmo. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Mestrado em Direito (UNIFIEO)**, v. 41, p. 63-91, 2014, p. 65-66.

²⁵⁵ DURHAM, Eunice Ribeiro. O ensino no Brasil:... Op. cit., p. 15.

²⁵⁶ SAMPAIO, Helena. Evolução do ensino superior brasileiro :... Op. cit., p. 17.

docente. Os professores passaram ao regime de tempo integral, vinculados à qualificação, ao treinamento e à pesquisa. A demanda crescente de títulos acadêmicos permitiu a ampliação dos programas de pós-graduação na década de 1970.²⁵⁷

Ao setor privado coube a absorção do grande número de pessoas que almejavam as universidades públicas, mas não conseguiam acessá-las. Surgiram instituições de pequeno porte, focadas em cursos de baixo custo, que pulverizaram a oferta do ensino superior. Como havia uma demanda reprimida por profissionais no mercado de trabalho, as instituições particulares permitiram a massificação do ensino superior.²⁵⁸

Por um lado, houve uma atuação estatal de incentivo à pesquisa, com fortalecimento dos programas de mestrado e doutorado não apenas nas universidades públicas, mas também com recursos da CAPES e do CNPq. Os programas de bolsas desenvolvidos por estas agências, apoiados em regulamentações próprias e desburocratizadas, moldaram a pós-graduação e a pesquisa brasileira.²⁵⁹

Do outro lado, a massificação da graduação possibilitada pela iniciativa privada teve reflexos negativos, como o aumento das instituições de baixa qualidade e a incapacidade do Ministério da Educação de controlar o crescimento desordenado da atividade, que seguia as “leis de mercado”. As instituições particulares deixaram de caminhar paralelamente às instituições públicas, consideradas, a partir de então, como mais seletivas e de maior prestígio, e passaram a complementá-las.²⁶⁰

Nos anos de 1980, houve estagnação da economia e também do ensino superior. Num cenário de competição, o formato de instituição autônoma deixou de ser vantajoso, pois a criação e extinção de cursos estava vinculada à atuação do CFE. Já nas universidades havia maior autonomia, uma vez que a autorização concedida pelo órgão colegiado para seu funcionamento era geral, nos termos do art. 9º da LDB de 1961.²⁶¹ Logo, nas universidades os cursos poderiam ser criados e extintos sem autorização

²⁵⁷ DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior na América Latina. Op. cit., p. 21.

²⁵⁸ DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior na América Latina. Op. cit., p. 21-22.

²⁵⁹ DURHAM, Eunice Ribeiro. O ensino superior no Brasil:... Op. cit., p. 16.

²⁶⁰ DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior na América Latina. Op. cit., p. 22.

²⁶¹ DURHAM, Eunice Ribeiro. O ensino superior no Brasil:... Op. cit., p. 24.

específica, enquanto as instituições autônomas dependiam de processos burocráticos específicos.

Embora existisse previsão legal de associação entre ensino e pesquisa, o CFE não exigia essa conexão para autorizar novos centros universitários. Nessa direção rumou a iniciativa privada, que vislumbrava o agrupamento de institutos de ensino superior como passo anterior à universidade. Entre 1980 e 1985 o número de Federações de Faculdades e de Faculdades Integradas passou de dez para cinquenta e oito.²⁶²

O tratamento concedido à autonomia universitária na Constituição consolidou o processo de expansão das universidades particulares, cujo número de instituições triplicou entre 1985 e 1995.²⁶³ Na visão do consumidor universitário, surgiu um novo modelo que, ao lado das universidades públicas e das confessionais, Adolfo Ignacio Calderón denominou de “universidades mercantis”.²⁶⁴

Maria-Beatriz Moreira Luce esclarece que o setor privado se expandiu e se organizou de acordo com interesses específicos de determinados grupos, não sendo possível agrupá-los homogeneamente sob a denominação de instituições privadas. Estas instituições foram tipificadas no art. 213 da Constituição, que trata do financiamento público do ensino, vedando-o às instituições lucrativas e permitindo-o às instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas.²⁶⁵

Para Ita de Fátima Silva Assis, a diferenciação constitucional do financiamento público do ensino reflete as disputas entre os diversos representantes de setores da educação. Somadas à reordenação do Estado brasileiro vivenciada nos anos de 1990, alterações substantivas nos valores da sociedade foram introduzidas, inclusive em obediência às regras de órgãos financiadores internacionais.²⁶⁶

No art. 19 da LDB de 1996, foi prevista a existência de instituições públicas

²⁶² DURHAM, Eunice Ribeiro. O ensino superior no Brasil:... Op. cit., p. 24-25.

²⁶³ SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, Campinas, n. 4, p. 28-43, 2011, p. 29-30.

²⁶⁴ CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Universidades mercantis: a institucionalização do mercado universitário em questão. **São Paulo em Perspectiva** (Impresso), v. 14, p. 61-72, 2000, p. 61.

²⁶⁵ LUCE, Maria-Beatriz. Diversidade e diferenciação do público e do privado na Educação Superior do Brasil. In: **LASA 2001 Congress, 2001, Washington DC (USA)**. LASA 2001 Online Papers (<http://136.142.158.105/Lasa2001>). Pittsburg, PN (USA): LASA Latin American Studies Association, 2001. p. 15.

²⁶⁶ ASSIS, Ita de Fátima Silva. **O caminho entre o público e o privado: um estudo de contextualização da FIMES**. Goiânia, 2008, 149f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, 2008, p. 28-29.

e privadas. Estas, conforme o art. 20, poderiam ser de quatro espécies: particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas.²⁶⁷ Através da Medida Provisória nº 1.477-39/1997, posteriormente convertida na Lei nº 9.870/1999, foram inseridos na Lei nº 9.131/1995 os arts. 7º-A, reconhecendo que as instituições privadas de ensino superior poderiam assumir qualquer forma admitida em direito, inclusive de natureza civil e comercial, e 7º-D, prevendo que aquelas que possuíssem finalidade lucrativa deveriam manter suas demonstrações financeiras atestadas por profissional competente. Essas alterações consolidaram a oferta educacional com finalidade lucrativa.²⁶⁸ Como afirma Solange Nonnenmacher, os governos brasileiros induziram a formação de um setor privado heterogêneo através da legislação ou de políticas públicas específicas.²⁶⁹ No final da década de 1990, houve acentuada concentração dos cursos de graduação nas áreas das ciências sociais aplicadas e das ciências humanas, cursos de baixo custo e fácil implantação.²⁷⁰ Ou seja, as instituições de ensino superior possuíam múltiplas identidades, mas os cursos oferecidos acabaram se concentrando em razão do retorno financeiro que proporcionavam.

O processo de reorganização do ensino superior transformou a identidade das instituições de ensino, aproximando-as das empresas capitalistas em suas atividades e estruturas.²⁷¹ Nesse contexto, a pós-graduação *stricto sensu*, fortemente controlada pela CAPES, tornou-se um elemento de diferenciação programática entre as universidades.²⁷²

Gustavo Javier Castro Silva apresenta o exemplo da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro como evidência da importância da pós-graduação. Para o pesquisador, com o fim do financiamento público da universidade confessional houve

²⁶⁷ LDB de 1996.

²⁶⁸ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 130.

²⁶⁹ NONNENMACHER, Solange. **Mercantilização da educação e docência em instituições de ensino superior privado**. Op. cit., p. 36

²⁷⁰ LUCE, Maria-Beatriz. Diversidade e diferenciação do público e do privado na Educação Superior do Brasil. Op. cit., p. 20.

²⁷¹ NONNENMACHER, Solange. **Mercantilização da educação e docência em instituições de ensino superior privado**. Op. cit., p. 37. Valeria Jabur Maluf Mavuchian Lourenço e Vladimir Oliveira da Silveira destacam que embora sejam consideradas empresas, as instituições de ensino podem não buscar apenas o lucro. De qualquer modo, valem-se dele para alcançar seus objetivos (LOURENÇO, Valeria Jabur Maluf Macuchian; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. Instituições privadas de ensino superior: o PROUNI e qualidade da educação. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 23-44, jan./jun. 2016, p. 24).

²⁷² LUCE, Maria-Beatriz. Diversidade e diferenciação do público e do privado na Educação Superior do Brasil. Op. cit., p. 20.

sérios problemas financeiros para sua manutenção. Valendo-se de uma política de expansão da pós-graduação na área de tecnologia, a instituição se consolidou no quadro de excelência educacional, permitindo seu posicionamento como referência de qualidade na área.²⁷³

Não é essa, todavia, a realidade de todas as universidades privadas. Pesquisa realizada por Solange Nonnenmacher indica que os professores das instituições particulares possuem pouco tempo para desenvolvimento de atividades extra-sala e estão inseridos numa cultura mercadológica, tanto em sua percepção da relação aluno-professor como de sua relação empregatícia. As universidades reduzem as atividades de pesquisa, que dependem de investimentos financeiros, e priorizam o ensino, ainda que sob a denominação de pesquisa aplicada.²⁷⁴

Julio Cesar G. Bertolin lembra que a mercantilização do ensino superior não se restringe ao Brasil. Trata-se de movimento mundial que se intensificou a partir da década de 1990. Duas premissas liberais subsidiaram os movimentos dos governos: que a competição gerada pelo mercado melhoraria a oferta do serviço educacional e que os orçamentos restritos dos Estados poderiam ser utilizados em outras áreas sociais se a educação possuísse uma forma de financiamento próprio. Buscavam-se soluções mais eficazes e econômicas para a questão educacional.²⁷⁵

O mercado emerge como necessário à determinada atividade quando, apesar de necessária, não pode ser implementada em razão da escassez dos recursos. Nos últimos trinta anos, a educação superior mundial passou de um modelo de controle estatal para um modelo de autoregulação com supervisão estatal.²⁷⁶ No Brasil, esse movimento foi institucionalizado a partir da Constituição de 1988 e se consolidou com a LDB de 1996.

A transformação das universidades privadas pode ser percebida na década de 1990 através da utilização de mecanismos típicos de empresas, como a profissionalização

²⁷³ SILVA, Gustavo Javier Castro. **O ensino superior privado: conflito entre lucro, expansão e qualidade.** Brasília, 2008, 282f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2008, p. 178-179.

²⁷⁴ NONNENMACHER, Solange. **Mercantilização da educação e docência em instituições de ensino superior privado.** Op. cit., p. 36, 74-76 e 87-88.

²⁷⁵ BERTOLIN, Julio Cesar G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. **Educação e Pesquisa**, v. 37, n. 2, p. 237-247, maio/ago. 2011, p. 240.

²⁷⁶ FERREIRA, Aristides Isidoro; HILL, Manuela Magalhães. Diferenças de cultura entre Instituições de Ensino Superior Público e Privado: Um estudo de caso. **Psicologia**, Lisboa, v. 21, n. 1, p. 7-26, 2007, p. 10.

das estratégias de *marketing*, utilizadas na disputa por alunos consumidores. O ensino superior experimentou a transformação de um mercado de demanda para um mercado de oferta, na qual a atividade é direcionada aos desejos dos consumidores.²⁷⁷

Se a lógica do mercado fosse obedecida, as instituições deveriam sofrer um processo de seleção “social-darwinista” em que a qualidade do ensino e a profissionalização da gestão seriam a solução para manutenção de sua atividade.²⁷⁸ Não foi o que ocorreu no Brasil. O aprimoramento dos produtos é uma decorrência da competição, mas na educação estão presentes diversas medidas governamentais que influenciam as “regras de mercado”.²⁷⁹

Como apontam João Barroso e Sofia Viseu, solucionar os problemas educacionais com base nos princípios da economia mista, em que a iniciativa privada supre as falhas de governo enquanto o Estado supre as falhas do mercado, seria demasiadamente simplista. Os interesses e forças disputando a definição, coordenação e execução das políticas públicas educacionais extrapolam a dicotomia Estado-mercado.²⁸⁰

Na educação superior não há apenas um produto, um serviço ou um mercado no qual as instituições estariam competindo. São diversos bens e serviços que não podem ser comparados entre si. Ao reduzir a análise a apenas um aspecto genérico, como o ensino em cursos de graduação, diversas questões que compõem a mercantilização da educação deixam de ser analisadas.²⁸¹

Dentro da lógica capitalista, a contraposição entre público e privado, típica do Estado-providência, deu lugar a uma nova combinação com a regulação do Estado influenciando a lógica de mercado e o gerenciamento de serviços.²⁸² Adolfo Ignacio Calderón cita como exemplo os parâmetros governamentais para aferir a qualidade dos

²⁷⁷ CALDERÓN, Adolfo Ignacio. *Universidades mercantis...* Op. cit., p. 65-66. No nível da graduação da área do Direito políticas de avaliação foram realizadas pelo Ministério da Educação e pela Ordem dos Advogados do Brasil, classificando e ranqueando as universidades (SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini. OAB Recomenda: uma avaliação necessária. *Contexto & Educação*, ano 30, n. 97, p. 138-159, set./dez. 2015, p. 156).

²⁷⁸ SILVA, Gustavo Javier Castro. *O ensino superior privado...* Op. cit., p. 176-177.

²⁷⁹ CALDERÓN, Adolfo Ignacio. *Universidades mercantis...* Op. cit., p. 67.

²⁸⁰ BARROSO, João; VISEU, Sofia. A emergência de um mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 897-921, set. 2003, p. 898-899.

²⁸¹ BERTOLIN, Julio Cesar G. Os quase-mercados na educação superior... Op. cit., p. 242.

²⁸² BAUER, Adriana. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 24, n. 3, p. 557-575, set./dez. 2008, p. 565.

curso superiores, que obrigam as universidades a manter um padrão de excelência sob pena de perder um valor associado à sua imagem.²⁸³

Num mercado com condições perfeitas de competição, as forças de mercado e a mão invisível equilibram a oferta e a procura. Mas, no atual estágio da educação superior, cabe ao Estado atuar para maximizar o bem-estar social.²⁸⁴ A lógica empresarial busca o lucro e, no Brasil, o nicho de competitividade escolhido é o ensino de massa, evidenciado pela concentração espacial das universidades na região sudeste e pelos cursos por elas oferecidos.²⁸⁵

Carla Abrantoski Rister traça um paralelo entre os acontecimentos globais e o tratamento constitucional da educação brasileira. Para a autora, desde a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 04 de dezembro de 1986, que consagrou o direito ao desenvolvimento individual e coletivo, foi reconhecida a relação entre desenvolvimento e educação.²⁸⁶

A educação deixou de ser apenas a impulsionadora do desenvolvimento e passou a integrar seu próprio conteúdo em uma vertente social. Não capacitar alguém é marginalizá-lo, especialmente após as alterações sociais trazidas pela globalização e pela sociedade cada vez mais tecnológica.²⁸⁷ Atualmente, um mercado educacional não elide, por si só, as responsabilidades sociais do Estado. O governo deve orientá-lo para atendimento das demandas sociais.²⁸⁸

O ensino superior mercantilizado acabou conduzindo as universidades particulares às atividades mais lucrativas.²⁸⁹ Entretanto, o papel que lhes foi reservado pela Constituição é diverso. Ao determinar, no art. 207, a obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, vislumbrou o constituinte uma universidade perseguidora de todos os objetivos constitucionais da educação superior.²⁹⁰

²⁸³ CALDERÓN, Adolfo Ignacio. *Universidades mercantis...* Op. cit., p. 67.

²⁸⁴ BERTOLIN, Julio Cesar G. *Os quase-mercados na educação superior...* Op. cit., p. 243.

²⁸⁵ CALDERÓN, Adolfo Ignacio. *Universidades mercantis...* Op. cit., p. 69.

²⁸⁶ RISTER, Carla Abrantoski. **Direito ao Desenvolvimento** – antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 402-403.

²⁸⁷ RISTER, Carla Abrantoski. **Direito ao Desenvolvimento...** Op. cit., p. 402 e 404.

²⁸⁸ BERTOLIN, Julio Cesar G. *Os quase-mercados na educação superior...* Op. cit., p. 246.

²⁸⁹ NONNENMACHER, Solange. **Mercantilização da educação e docência em instituições de ensino superior privado.** Op. cit., p. 36.

²⁹⁰ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior.** Op. cit., p. 69.

Discorda-se, portanto, da posição de Carla Abrantoski Rister, para quem a norma fundamental deu ênfase exclusivamente à universalização, permitindo que o Poder Público não assegurasse a qualidade da universidade pública.²⁹¹ Ao menos quanto ao ensino superior foi dado tratamento diverso, pois a Constituição diferenciou os papéis de cada etapa do ensino na formação do cidadão brasileiro.

Como explica José Luiz Borges Horta, em relação ao ensino fundamental o Estado já possui o dever de propiciar vagas em escolas públicas para todos os alunos.²⁹² É o que assegurava a redação do inc. I do art. 208 da Constituição, alterada pela Emenda Constitucional nº 14.²⁹³ Quanto ao ensino médio, cabia ao Estado adotar iniciativas para progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade, nos termos do inc. II do art. 208, com a redação da referida emenda.²⁹⁴

Após a publicação do texto do Professor, a Emenda Constitucional nº 59 passou a assegurar que a educação básica fosse obrigatória e que o Poder Público a disponibilizasse de forma gratuita.²⁹⁵ Entretanto, permanece válido o raciocínio desenvolvido sobre o ensino superior, uma vez que seu tratamento constitucional não foi alterado e continua não existindo previsão de obrigatoriedade e universalização.

No tocante ao financiamento, o ensino superior é gratuito nos estabelecimentos oficiais, como determina o inc. IV do art. 206, mas não há determinação para que o Estado, progressivamente, adote medidas para universalizar o acesso nas instituições públicas.²⁹⁶ Para José Luiz Borges Horta, esse mecanismo deixa implícito que é do interesse do Estado que determinado número de estudantes sejam graduados, mas a regra continua sendo de que se trata de investimento pessoal, no sentido de que um aluno só ingressará no ensino superior, que não é obrigatório, se desejar.²⁹⁷

Não se acolhe integralmente o ponto de vista do professor mineiro. A educação superior não reflete apenas investimentos individuais. Seu relevante papel para o atingimento dos objetivos da República, particularmente no desenvolvimento nacional, em conjunto com sua ligação com os fundamentos da República, exige do Estado uma

²⁹¹ RISTER, Carla Abrantoski. **Direito ao Desenvolvimento**:... Op. cit., p. 406.

²⁹² HORTA, José Luiz Borges. Perfil e dilemas do direito à educação. Op. cit., p. 224.

²⁹³ Inserir referência legislativa.

²⁹⁴ HORTA, José Luiz Borges. Perfil e dilemas do direito à educação. Op. cit., p. 224.

²⁹⁵ Constituição Federal de 1988.

²⁹⁶ HORTA, José Luiz Borges. Perfil e dilemas do direito à educação. Op. cit., p. 225.

²⁹⁷ HORTA, José Luiz Borges. Perfil e dilemas do direito à educação. Op. cit., p. 225.

atuação mais abrangente. Não interessa apenas garantir uma parcela de alunos graduados, é preciso estabelecer referências de qualidade e oportunizar o acesso a todos os que queiram ingressar no ensino superior.

Sempre houve interesse do Estado na atuação dos estabelecimentos particulares. Para formação do atual panorama do ensino superior brasileiro é preciso reconhecer que as iniciativas pública e privada caminharam juntas desde o início da concepção da universidade brasileira e, por vezes, o ensino ministrado em ambas ou não foi gratuito ou foi financiado pelo Poder Público. Com o surgimento de um mercado entre as instituições privadas, que se consolidou após a Constituição de 1988, o tratamento da educação pelo Estado precisou ser alterado.

1.2.2 Necessidade de regulação do serviço público educacional

O ensino superior conta com três categorias gerais de instituições: as públicas, as privadas com finalidade lucrativa e as privadas sem finalidade lucrativa. As primeiras se tornaram sinônimo de excelência acadêmica e concentram os cursos de mestrado e doutorado. As demais podem ser caracterizadas pela pluralidade de estrutura, conceito e objetivos. Enquanto a maioria das universidades particulares focaram sua atuação nas atividades mais lucrativas, o ensino de cursos que demandavam pouco investimento, outras buscaram destaque através da excelência acadêmica, atrelada à pesquisa científica.

A pós-graduação *stricto sensu*, que dispunha de mecanismos de controle estatal que se fortaleceram com o tempo, especialmente em razão da atuação da CAPES, passou a caracterizar positivamente as universidades. Todavia, as discussões oriundas da dicotomia público *versus* privado, acirradas durante o governo militar, continuam influenciando as narrativas sobre a atuação do Estado no setor educacional.

Diversos autores atrelam a atuação estatal nas universidades privadas ao Poder de Polícia do Estado. Nesse sentido, por exemplo, as posições de Susana Salum

Rangel,²⁹⁸ Magno Federici Gomes,²⁹⁹ Cássio Cavalcante Andrade³⁰⁰ e Dinorá Adelaide Musetti Grotti.³⁰¹ Um dos pilares dessa opção é a submissão da iniciativa privada à autorização e avaliação pelo Poder Público, conforme estabelece o art. 209 da Constituição. O outro pilar está no tratamento histórico-normativo da matéria.

Odete Medauar explica que com a ampliação das funções do Estado suas atribuições passaram de restrições a imposições. Contrariando as posições que pregam modificações ou extinção da noção de Poder de Polícia estatal, defende a professora uma evolução e expansão do instituto, que passou a abranger as prescrições da Administração Pública nas atividades privadas em prol do bem comum.³⁰²

Todavia, nem mesmo essa visão mais abrangente da noção de Poder de Polícia permite caracterizar a atuação estatal na educação como tal. Mais correta parece ser a posição de Evandro Fabiani Capano, para quem o Estado só pode exigir para a iniciativa privada aquilo que exige dele mesmo, em razão da natureza pública da educação.³⁰³ No âmbito constitucional, mesmo quando exercidos pela iniciativa privada, os serviços educacionais são serviços públicos, ou, na acolhida classificação de Eros Roberto Grau, serviços públicos não privativos.³⁰⁴

Acolhe-se a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello, que distingue Poder de Polícia e serviço público.³⁰⁵ Enquanto o primeiro busca restringir os

²⁹⁸ A pesquisadora atrela a regulação da educação superior aos atos autorizativos de funcionamento de instituições e cursos superiores, associando-os ao Poder de Polícia estatal (RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 127).

²⁹⁹ O autor se vale das lições de Maria Francisca Sales Pinheiro de que o Estado não assumiu a educação como um serviço público (GOMES, Magno Federici. *Direito Educacional Superior*, Op. cit., p. 88). Em outra oportunidade, atrela a atividade de supervisão da educação superior ao exercício de Poder de Polícia, uma vez que restringe o uso e gozo da liberdade e da propriedade das instituições particulares (GOMES, Magno Federici. *Poder de Polícia sobre as instituições de ensino superior*, Op. cit., p. 5).

³⁰⁰ O autor afirma que o Poder de Polícia administrativa é exercido pelos entes federativos em razão do dever de tutelar e supervisionar os respectivos sistemas de ensino (ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional**. Op. cit., p. 95).

³⁰¹ A professora afirma que os serviços públicos não privativos, ao serem executados por particulares, perdem a qualidade de serviço público, incidindo sobre eles a fiscalização e autorização do Poder Público em razão do Poder de Polícia (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Teoria dos serviços públicos e suas transformações*. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. 1. ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 39-71, p. 47).

³⁰² MEDAUAR, Odete. Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 199, p. 89-96, jan./mar. 1995, p. 93-95.

³⁰³ CAPANO, Evandro Fabiani. **Direito à educação de qualidade**:... Op. cit., p. 131.

³⁰⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p. 121.

³⁰⁵ No mesmo sentido, mas excluindo do âmbito da polícia administrativa as atividades sancionadoras do Estado, para as quais o pesquisador possui tratamento específico, a posição de Sílvio Luís Ferreira da Rocha (ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 489).

comportamentos dos administrados, o segundo amplia suas comodidades e utilidades.³⁰⁶ Ainda que o termo “autorização” possa se referir ao ato de polícia administrativa, que verifica uma conduta privada e a libera, também pode expressar o preenchimento dos requisitos para exercício de um serviço público.³⁰⁷

Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica que a autorização, típica dos atos de polícia administrativa, migrou para a prestação de serviços públicos. Certas atividades privadas passaram a exigir uma nova modalidade de regulamentação, não mais em razão da segurança, salubridade, decoro e estética, típicos da atuação policial, mas para adequá-las ao serviço público, exigindo generalidade, qualidade e eficiência das prestações.³⁰⁸

A autorização a que alude o inc. II do art. 209 da Constituição não possui o caráter de polícia administrativa. Nos dizeres de Marçal Justen Filho, autorização é incompatível com serviço público e não é possível outorgar uma autorização de serviço público.³⁰⁹ Também não é caso de delegação de serviço público, pois a titularidade do serviço é do particular e não do Estado, cuja ação deve ser direcionada a alcançar o melhor resultado possível à sociedade, por vezes prevalecendo a solidariedade e noutras as leis do mercado.³¹⁰

Compreender a autorização mencionada no referido dispositivo constitucional como mero exercício do Poder de Polícia restringiria a atuação estatal sobre as instituições de ensino privadas, quando a Constituição, ao oferecer o tratamento da educação como serviço público, ampliou a tutela da atividade econômica privada e a direcionou à construção de uma sociedade livre, justa e solidária.³¹¹ A existência de serviços públicos não privativos não significa a primazia da livre iniciativa, nem que o Estado atuará apenas naquilo que os particulares mostrarem desinteresse.

Emerson Gabardo, descrevendo a atuação do Estado segundo o ordenamento brasileiro, indica que a Constituição não adotou uma concepção de Estado subsidiário. Optou por descrever as atividades reservadas aos particulares e aquelas reservadas ao

³⁰⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 708-709.

³⁰⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 715.

³⁰⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações nos serviços públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1, fev. 2005, p. 15-16.

³⁰⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 735-736.

³¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações nos serviços públicos. Op. cit., p. 16.

³¹¹ SOUTO, Marcos Juruena Villela. Função regulatória. Op. cit., p. 2.

Estado, com ou sem exclusividade. As atividades estatais podem ser divididas entre as instrumentais e as finalísticas, sem hierarquia de importância entre elas.³¹²

A atuação sobre a economia do Estado brasileiro, nos termos da Constituição, comporta tanto a vedação da exploração estatal de atividades econômicas, fruto dos fundamentos capitalista e liberal, como a intervenção através de serviços públicos, privativos ou não, fruto da concepção socializadora adotada. Ambas dialogam entre si, exigindo uma forte regulação infraconstitucional.³¹³

Os serviços públicos educacionais são atividades econômicas que perderam essa característica por opção político-constitucional.³¹⁴ Caio Tácito recorda que a evolução do Estado superou a noção de serviço público como algo que lhe seria inerente. Serviço público é atividade que poderia ser exercida por particulares, mas da qual o Estado se tornou titular, em regime de monopólio ou em concorrência com a iniciativa privada. São atividades que não decorrem de seu poder soberano,³¹⁵ mas sim de seu dever para com a sociedade.³¹⁶

Retornando à concepção de serviço público como atividade econômica em sentido amplo, é possível, ainda que não em todos os casos, que haja concorrência na prestação de serviços públicos. Portanto, a regulação da atividade exige uma adaptação

³¹² GABARDO, Emerson. Mecanismos de intervención del Estado em Brasil, postmodernidad y la cuestión de la subsidiariedad. **Revista Eurolatinoamericana de derecho administrativo**. v. 1, n. 2, jul./dez. 2014, p. 62-63.

³¹³ GABARDO, Emerson. Mecanismos de intervención del Estado em Brasil, postmodernidad y la cuestión de la subsidiariedad. Op. cit., p. 63-64.

³¹⁴ GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade**:... Op. cit., p. 139.

³¹⁵ Tácito, Caio. A configuração jurídica do serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 233, p. 373-376, jul./set. 2003, p. 374-376.

³¹⁶ Há na doutrina posição que distingue serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição, de serviços de relevância pública, conceituados como serviços que, não sendo titularizados pelo Estado, são essenciais à comunidade, exigindo controle, fiscalização e incentivo intensos do Poder Público (MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, maio/ jul. 2005, p. 19 e 27). A redação do art. 175 da Constituição não permite excluir ou combater as demais classificações ou as novas nomenclaturas existentes. Todavia, ao tratarem de um mesmo setor, com relevância pública e exigência de atuação direta ou indireta do Estado, a adequada operação da legislação sugere um estudo conjunto, com interpretações conjuntas, tornando irrelevantes as discussões terminológicas. (ARAGÃO, Alexandre Santos de. O serviço público e as suas crises. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.) **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 421-440, p. 439-440). A distinção é, portanto, mais acadêmica do que prática, não sendo possível vislumbrar grandes diferenças materiais entre a classificação dos serviços públicos entre privativos e não privativos e entre serviços públicos em sentido estrito e serviços de interesse público.

estatal compatível com as alterações significativas que o modelo sofreu, especialmente quando os objetivos constitucionais permanecem os mesmos.³¹⁷

Após a Constituição de 1988, houve uma profunda transformação da concepção brasileira de ensino superior. Além do surgimento de um mercado entre as universidades particulares, o Decreto nº 2.306/1997, que regulamentou o art. 20 da LDB de 1996, admitiu explicitamente que as instituições tivessem finalidade lucrativa.³¹⁸ Até então, a natureza das instituições de ensino superior deveria ser de associação ou fundação, conforme art. 4º da Lei nº 5.540/1968.³¹⁹ Alteraram-se, também, as expectativas oriundas do ensino superior, seja no nível de graduação, seja nos níveis de pós-graduação *lato sensu e stricto sensu*.

Mesmo que permaneçam os debates travados conceitualmente sobre o papel da universidade e sua titularidade pública, privada ou híbrida, o ensino superior permanece sendo um serviço público. Esta natureza exige regulamentação adequada e destinada à realização dos seus objetivos constitucionais. Como Floriano de Azevedo Marques Neto explica, ao eleger determinada atividade como serviço público, o Poder Público assume compromissos perante os particulares e permite um novo tratamento estatal. Estarão presentes na atividade os pressupostos da universalização e da continuidade, tratados como ampliação e manutenção da oferta, que serão suportados pelos prestadores. Por outro lado, o Estado deve garantir aos particulares condições para o adequado funcionamento da atividade.³²⁰

No processo de reorganização do Estado, mesmo com a redução da intervenção estatal direta não há supressão da regulação estatal. Como serviço público, uma atividade estará sujeita a novos mecanismos de restrição de acesso ao mercado, a

³¹⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços públicos: regulação para concorrência. In: GUERRA, Sérgio (coord.). **Temas de direito regulatório**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004, p.51-53.

³¹⁸ SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil:... Op. cit., p. 31.

³¹⁹ Para Claudio Mendonça Braga não foi a LDB de 1996 que permitiu a existência de universidades destinadas à lucratividade, mas sim a Constituição de 1988 ao conferir em diversos dispositivos, como os art. 150, inc. VI, e 213, tratamento diferenciado às instituições privadas sem finalidade lucrativa. Até 1988 teria havido uma tradição de não lucratividade da educação desenvolvida pela iniciativa privada (BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 68). Mesmo antes de 1988 as instituições de ensino superior poderiam ter finalidade lucrativa. A principal alteração, concretizada com a regulamentação do art. 20 da LDB de 1996, foi a permissão para que as instituições de ensino e suas mantenedoras fossem constituídas sob a forma empresarial.

³²⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Nova Regulação dos Serviços Públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 228, p. 13-29, 2002, p. 22.

uma forte regulação sobre os prestadores e a garantia estatal de que os serviços serão acessíveis e terão sua existência garantida.³²¹ Nina Beatriz Ranieri, embora refute a natureza de serviço público do ensino ministrado por particulares, reconhece que na educação prevalece a atuação controladora do Poder Público, com consequências práticas:

Deste tratamento resultam importantes consequências práticas: a) a especificidade da matéria legal educacional permite tratamento jurídico menos rígido das formas e processos, privilegiando a atividade e a garantia do direito individual; b) a prestação sob o regime de Direito Privado não elide a incidência dos princípios constitucionais especiais (CF, artigo 206); c) a natureza pública da atividade educacional, na esfera privada, determina a derrogação parcial de prerrogativas inerentes ao regime privatístico por normas de Direito Público, dada a prevalência da finalidade pública sobre o interesse particular, muito embora, em tese, o interesse público e interesse particular se confundam em face dos fins da atividade educacional.³²²

Para a professora, o ensino público está sujeito a um regime de Direito Público. O ensino privado, por sua vez, está sujeito a um regime de Direito Privado, parcialmente derogado em razão da prevalência da finalidade pública.³²³

Discorda-se em parte da distinção apontada. No mercado constituído por prestadores de serviços públicos há competição com diferentes incidências regulatórias.³²⁴ Na educação superior, marcada pela heterogeneidade, haverá convergência em um único ponto, a certeza de que a educação é um fenômeno social cuja participação estatal deve ser em prol do bem-estar geral.³²⁵ Espera-se que o Estado torne a concorrência um meio de concretização dos anseios coletivos,³²⁶ mas a disputa não envolve apenas as instituições privadas ou estudantes consumidores. As universidades públicas também participam da disputa por alunos, por recursos públicos e privados para pesquisas, pelo reconhecimento acadêmico que a instituição, seu corpo docente e os

³²¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Nova Regulação dos Serviços Públicos. Op. cit., p. 22.

³²² RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, direito e Estado**:... Op. cit., p. 131.

³²³ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, direito e Estado**:... Op. cit., p. 132 e 134.

³²⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Nova Regulação dos Serviços Públicos. Op. cit., p. 23.

³²⁵ RUSSOMANO, Rosah. Alguns aspectos jurídicos da educação. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 55-87, p. 86.

³²⁶ NESTER, Alexandre Wagner. A inserção do regime concorrencial nos serviços públicos. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Direito Administrativo: e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Forum, 2008, p. 441-467, p. 452.

alunos usufruirão, pelas oportunidades científicas geradas e por muitos outros benefícios que a educação superior pode proporcionar.

Antes de prosseguir com o panorama geral, é preciso superar um óbice aparentemente intransponível apresentado por Calixto Salomão Filho. Na regulação das atividades econômicas com externalidades sociais, o mercado é incapaz de compensar ou recompensar os efeitos não mensuráveis da relação jurídica. As externalidades podem ser positivas ou negativas, e atingirão grupos sociais menos favorecidos ou toda a sociedade, apresentando efeitos perversos mesmo quando o resultado final seja positivo do ponto de vista econômico ou ainda que exista uma compensação.³²⁷

Na educação não é possível remunerar um prestador pelo benefício gerado no educando, pois este benefício é imensurável. Se o setor for deixado às regras de mercado, grandes externalidades negativas surgirão, como a baixa qualidade ou os preços abusivos.³²⁸ Os agentes econômicos atuam de forma crescente, buscando a ausência de limites ou, quando os encontram, buscam ultrapassá-los da forma economicamente mais eficiente e com menores custos.³²⁹

Esta atuação individualista dos particulares, para Calixto Salomão Filho, impediria que suas atividades atendessem integralmente aos objetivos perseguidos pelo Poder Público, ou seja, não haveria atuação estatal suficiente que pudesse corrigir o mercado, impedindo-o de gerar consequências prejudiciais aos objetivos sociais da educação. O pensamento individualista dos particulares tornaria o setor não regulamentável, uma vez que qualquer consequência negativa, por menor que sejam os atingidos, não é admissível. Na área de educação, portanto, o Estado deveria prestar diretamente o serviço, sem permiti-lo à iniciativa privada.³³⁰

Todavia, no ensino superior brasileiro o exercício da atividade, desde o seu surgimento e por todo o desenrolar histórico, contou com a participação das iniciativas pública e privada. Excluir a iniciativa privada de sua prestação não garantiria a qualidade da educação superior brasileira, a exemplo do ensino básico ofertado pelo Estado, além

³²⁷ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica** (princípios e fundamentos jurídicos). 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 33-34.

³²⁸ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**:... Op. cit., p. 34.

³²⁹ MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas. In: GUERRA, Sergio (coord.). **Temas de direito regulatório**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004, p. 160-199, p.173.

³³⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**:... Op. cit., p. 198-199.

de permitir o surgimento de diversos problemas, desde a origem dos recursos para absorção da demanda suprida pela iniciativa privada até a padronização da educação superior.

Se no sistema jurídico brasileiro não há como suprimir a participação de particulares no ensino superior, haveria solução ao problema apontado pelo professor? Para Egon Bockmann Moreira, o poder econômico somente se retrai diante de outro poder privado de mesma magnitude ou diante de um Poder Público institucionalizado com firmeza.³³¹ Regular a economia não traduz apenas objetivos econômicos. O controle e a fiscalização das normas que determinam comportamentos do Estado e dos particulares também devem ser perseguidos pela Administração Pública.³³²

Diante da aparente antinomia de posições, emerge a necessidade de enquadramento constitucional da atividade educacional como serviço público não privativo.³³³ Roberto Ribeiro Bazilli destaca que a correta compreensão da natureza da atividade estatal ao prestar serviço público extrapola os limites acadêmicos, pois definirá todo regime jurídico aplicável.³³⁴

Para as atividades econômicas exploradas pelo Estado excepcionalmente, em razão da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, aplicar-se-á o regime jurídico estabelecido pelo art. 173 da Constituição,³³⁵ consagrador do regime de livre iniciativa.³³⁶ A característica dessa atuação estatal é a intervenção com exploração da atividade econômica.³³⁷ Como visto, não é possível afirmar que a atuação do Estado na educação superior e, principalmente, na pós-graduação *stricto sensu* ocorra por intervenção. O surgimento das universidades públicas antecedeu as universidades

³³¹ MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas. Op. cit., p. 173.

³³² MOREIRA, Egon Bockmann. O direito administrativo contemporâneo e a intervenção do Estado na ordem econômica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/jul. 2007, p. 21.

³³³ Há posição em sentido diverso, como a de Fernando Herren Aguillar, para quem a atividade educacional não pode ser considerada como atividade econômica quando prestada pelo Estado, em razão do Princípio da Gratuidade do Ensino em Estabelecimentos Oficiais previsto no art. 206, inc. IV (AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 373).

³³⁴ BAZILLI, Roberto Ribeiro. Serviços públicos e atividades econômicas na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, n. 197, p. 10-21, jul./set. 1994, p. 13-14.

³³⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito de serviço público no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 17, fev./abr. 2009, p. 18.

³³⁶ BAZILLI, Roberto Ribeiro. Serviços públicos e atividades econômicas na Constituição de 1988. Op. cit., p. 17.

³³⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p. 107.

privadas, servindo como ponto de referência no nível de excelência educacional, mas já existiam faculdades particulares. Ou seja, coexistiam instituições públicas e particulares.

Também não se aplicam os art. 176 e 177 da Constituição, uma vez que tratam de atividades econômicas monopolizadas pela União, nem o art. 175, que expressamente menciona os serviços públicos cuja titularidade é sempre do Estado, ainda que possa delegá-la, mediante concessão ou permissão, a particulares.³³⁸ Em todas as hipóteses dos art. 173 e 175 a 177, o Estado se valerá da intervenção, seja pelo monopólio, seja pelo privilégio de serviço público,³³⁹ opções não acolhidas para a educação pelo constituinte de 1988.

Resta, portanto, a análise do art. 174 da Constituição.³⁴⁰ O dispositivo trata das atividades econômicas em sentido amplo, dentro das quais estão inseridos os serviços públicos não privativos.³⁴¹ Nessas atividades, o Estado atua como agente normativo e regulador, através de fiscalização, incentivo e planejamento, determinante ao setor público e indicativo ao setor privado.³⁴² Emerson Gabardo, destacando a ausência de padronização de classificações da atuação estatal na esfera econômica, afirma que o art. 174 trata da política econômica, que equivale ao planejamento, e da regulação, por direção ou indução.³⁴³

O planejamento apenas qualifica a atuação estatal sobre e no domínio econômico, sistematizando-o, aplicando um método capaz de qualificá-lo. Ao regular por direção, o Estado cria mecanismos para, compulsoriamente, obter uma conduta. Já na regulação por indução, há manipulação dos instrumentos do mercado que levam o particular a atingir certos objetivos.³⁴⁴

As razões para se conferir à educação superior o tratamento de serviço público não privativo, submetido ao regime jurídico do art. 174 da Constituição, foram expostas por Alexandre Santos de Aragão: a) natureza e finalismo específicos, busca pela

³³⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito de serviço público no direito constitucional brasileiro. Op. cit., p. 19.

³³⁹ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**:... Op. cit., p. 130.

³⁴⁰ “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

³⁴¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p. 107.

³⁴² Art. 174 da Constituição.

³⁴³ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**:... Op. cit., p. 130-131.

³⁴⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p. 143-144 e 147-148.

universalização e pela satisfação dos usuários; e b) pertinência com diversos direitos fundamentais que não permitem o monopólio estatal, como a liberdade de ensino e a religiosa.³⁴⁵

Uma última questão, exposta por Emerson Gabardo, merece ser trazida à consideração. Pode um serviço público ser regido por normas de Direito Privado, ou caracterizar a atuação do mercado como de Direito Público? Seria possível reconhecer um regime intermediário entre o público e o privado no ordenamento brasileiro?³⁴⁶

Acolhendo a posição de Alexandre Santos de Aragão, é possível afirmar que quando a atividade educacional é prestada por um particular, são atividades econômicas privadas, de interesse público e sujeitas a regulamentação. Quando prestadas pelo Poder Público são serviços públicos sociais. Mas, juntas, as atividades podem ser caracterizadas como “serviço compartilhado”, ou na denominação de Eros Roberto Grau, serviços públicos não privativos.³⁴⁷

Haverá, em qualquer prestação educacional, pública ou privada, serviço público. Se assim não fosse, não haveria toda a previsão constitucional sobre educação.³⁴⁸ Portanto, é incompatível com a regulação do mercado educacional a atuação passiva típica do Poder de Polícia,³⁴⁹ sendo permitido, sem ofensa ao art. 173 da Constituição, a concorrência entre universidades públicas e privadas.³⁵⁰

A lei tanto pode atrair como afastar a titularidade estatal de determinada atividade. Atraindo, a atividade será considerada serviço público, cuja execução poderá ser transferida a particulares mediante concessão ou permissão. Entretanto, haveria uma terceira opção à lei: deixar de atrair a titularidade da atividade, mas permitir uma forte regulação de sua exploração pela iniciativa privada, conciliando a liberdade de iniciativa com o interesse geral.³⁵¹

³⁴⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O conceito de serviço público no direito constitucional brasileiro**. Op. cit., p. 53.

³⁴⁶ GABARDO, Emerson. **Interesse Público e subsidiariedade**:... Op. cit., p. 134-135.

³⁴⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O conceito de serviço público no direito constitucional brasileiro**. Op. cit., p. 52.

³⁴⁸ GRAU, Eros Roberto. Constituição e reforma universitária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 jan. 2005.

³⁴⁹ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**:... Op. cit., p. 25.

³⁵⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito de serviço público no direito constitucional brasileiro. Op. cit., p. 54.

³⁵¹ SOUTO, Marcos Juruena Villela. Serviços públicos. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 118.

Talvez ainda não seja possível defender um regime intermediário entre o público e o privado no ordenamento brasileiro. Mas, na educação, tantas são as exceções que não permitem identificar uma relação como de Direito Público ou de Direito Privado. Embora o Estado seja responsável por sua prestação,³⁵² a relação especial de sujeição entre aluno e escola pública, por exemplo, está sujeita a um regime híbrido.³⁵³

Na educação superior, e especialmente na pós-graduação *stricto sensu*, universidades públicas e privadas concorrem por recursos, alunos e reputação. Os objetivos e finalidades do Estado para com os indivíduos e toda sociedade são os mesmos, seja quem for o prestador do serviço educacional.

A regulação estatal, que abrange tanto as universidades públicas como as privadas, transborda os limites do Poder de Polícia estatal e atinge a regulação da atividade econômica em sentido amplo. No capítulo seguinte, com breve exposição sobre regulação e a atividade regulatória no ensino superior e na pós-graduação *stricto sensu*, será possível perceber o tratamento da atividade educacional na legislação brasileira.

Capítulo 1.3. Regulação da pós-graduação *stricto sensu*

1.3.1 Noções gerais sobre regulação da educação

Estabelecida a posição dos serviços educacionais dentro da ordem econômica como atividade econômica em sentido amplo, da espécie serviço público não privativo, que pode tanto ser explorada pelos particulares como atividade econômica em sentido estrito, ou pode ser explorada pelo Estado como serviço público, resta compreender como tem sido realizada sua regulação no Brasil.

O enquadramento da atividade educacional como serviço público tem como consequência um tratamento diferenciado da tradicional distinção entre os regimes de Direito Público e de Direito Privado. Se ainda não se pode afirmar a existência de um regime híbrido, diversas peculiaridades tornam a regulação do ensino superior, em

³⁵² GRAU, Eros Roberto. Constituição e reforma universitária. Op. cit.

³⁵³ HIPLER, Vera. A relação educacional como relação especial de sujeição (RES) e os limites à liberdade de ensinar dos professores nas instituições públicas de ensino. In: SPARAPANI, Priscilia; ADRI, Renata Porto. **Intervenção do Estado no Domínio Econômico e no Domínio Social**: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.351-395, p. 366.

particular da pós-graduação *stricto sensu*, diferente da atuação estatal nas demais atividades econômicas em sentido amplo.

No ensino superior as universidades públicas competem diretamente com as instituições privadas. Embora ambas estejam submetidas ao regime jurídico do art. 174 da Constituição, possuem um regramento constitucional próprio definido a partir do art. 205, indicando uma preocupação específica do constituinte de 1988 para além dos interesses de determinados grupos ou indivíduos.

Não se descarta da opinião daqueles que não enxergam o serviço educacional como atividade econômica quando prestados pelo Estado, uma vez que o art. 206, inc. IV, da Constituição veda a cobrança do ensino ministrado em estabelecimentos oficiais.³⁵⁴ Todavia, reitera-se a predileção pela classificação de Eros Roberto Grau, para quem a noção de serviço público deve ser material, com base nas ideias de coesão e interdependência social.³⁵⁵

Também se refuta a posição de que como o serviço educacional é livre à iniciativa privada, nos termos do art. 209 da Constituição, não estaria sujeito ao regime jurídico dos serviços públicos.³⁵⁶ Como se perceberá da análise da atividade regulatória do Estado sobre a pós-graduação *stricto sensu*, não se trata de intervenção sobre uma atividade empresarial. O objetivo da atuação do Poder Público possui raízes nos fundamentos e objetivos da República. Conforme lição de Eros Roberto Grau, o Estado não intervém nos serviços públicos. Ou os presta diretamente, ou regula a prestação dos particulares.³⁵⁷

Retomadas as questões fundamentais abordadas até este ponto da pesquisa, busca-se analisar a regulação da atividade educacional superior, especialmente da pós-graduação *stricto sensu*. Para que seja possível sua compreensão, é preciso esclarecer, ainda que superficialmente, o que é regulação e como tem sido compreendida a regulação da atividade educacional no país.

³⁵⁴ Nesse sentido, a posição de Fernando Herren Aguillar (AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**. Op. cit., p. 373).

³⁵⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988...** Op. cit., p. 131.

³⁵⁶ Para Fernando Herren Aguillar, o art. 209 estabelece um regime de acesso livre ao mercado. As universidades estariam sujeitas a um regime de desempenho inerente às atividades empresariais, acrescidas de algumas exigências específicas do ramo educacional (AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**. Op. cit., p. 373-374).

³⁵⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p. 90.

Calixto Salomão Filho afirma que não se busca, no Brasil, a formulação de uma teoria geral da regulação. Predomina a tradicional concepção de que o Estado ou atua diretamente na vida econômica, através dos serviços públicos, ou fiscaliza os particulares, através do Poder de Polícia. Para o professor, o papel da regulação é intermediário, partindo da concepção de que as relações econômicas e sociais podem ser otimizadas pela substituição da intervenção econômica direta ou do passivo exercício do Poder de Polícia, por uma função organizadora, com ativa atuação do Estado.³⁵⁸

O autor apresenta duas escolas que procuraram estudar o funcionamento do Estado na economia: a Escola do Interesse Público e a Escola Neoclássica. A primeira não tem seu foco direcionado à preservação do mercado, mas sim ao alcance do bem público. Para essa corrente, a atividade regulatória seria exercida nos tempos atuais através das concessões do serviço público e do Poder de Polícia. A segunda nega fundamentos de interesse público na regulação, cujo objetivo seria a substituição ou correção do mercado, indicando os fins da atividade econômica.³⁵⁹

Considerado como fundador da escola neoclássica,³⁶⁰ George J. Stigler afirma que a regulação pode tanto ser perseguida por uma indústria como pode ser imposta a ela. O Estado teria em seu poder um recurso que não está disponível aos cidadãos, a coação legalmente prevista. Esse recurso lhe permite tributar, influenciar a ordem econômica, movimentar recursos, tudo sem o consentimento dos particulares. O economista destaca quatro políticas regulatórias que considera como principais para uma indústria obter do Estado: a) subvenção direta em dinheiro; b) controle da entrada de novos concorrentes ou tarifa protetiva; c) atuação em produtos substitutos e complementares; e d) fixação de preços.³⁶¹

Richard A. Posner esclarece que a Teoria do Interesse Público é o pensamento original e quase natural da regulação. Para esta teoria a atuação estatal seria uma resposta a demandas públicas oriundas de ineficiências e desigualdades produzidas pelo livre

³⁵⁸ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**:... Op. cit., p. 19-20.

³⁵⁹ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**:... Op. cit., p. 23-27.

³⁶⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**:... Op. cit., p. 28.

³⁶¹ STIGLER, George J. A teoria da regulação. Trad.: FABIANI, Emerson. *In*: MATTOS, Paulo (coord.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 23-48, p. 23 e 25-28.

mercado. Mas, um problema dessa teoria seria a inexistência de definição de um mecanismo que possa vincular o interesse público a uma ação legislativa.³⁶²

Para o autor, não haveria clareza em como a opinião pública transformaria suas opções em políticas legislativas ou em providências para maximização do bem-estar. A mera eleição de candidatos em razão de suas propostas não resolveria o problema. Enquanto na teoria dos mercados a alocação eficiente dos recursos era explicada pelas transações oriundas de esforços individuais para promoção de interesses próprios, na teoria do interesse público as soluções passariam necessariamente por ações políticas que só atenderiam ao interesse público por questões morais.³⁶³

Por sua vez, a teoria da captura econômica possui diferentes versões. Para os marxistas e ativistas políticos, regulação é um processo pelo qual um grupo busca promover seus interesses particulares. Os cientistas políticos enfatizam a participação de grupos de interesses nos processos legislativos e administrativos, e identificam, com o passar do tempo, uma captura do órgão regulador pelos mercados regulados. Evolução das teorias da captura econômica, a Teoria Econômica da Regulação de George J. Stigler associa regulação como um produto dos princípios básicos de oferta e procura, que interessam a indivíduos e grupos específicos.³⁶⁴

Descrever ou expor os pensamentos sobre regulação não é o objetivo da presente pesquisa, mas mesmo a superficial apresentação das principais teorias indica a já mencionada impossibilidade de se estudar a atuação da CAPES sobre a pós-graduação *stricto sensu* com base na dicotomia público-privada. Reforça-se que a atuação do Estado no mercado do ensino superior privado não decorre do mero Poder de Polícia, mas sim de controle finalístico sobre a prestação de um serviço público.

Fernando Herren Aguillar aponta que usualmente não se atrela o Direito Administrativo às ações instrumentais que determinam uma conduta do particular no mercado, espaço reservado ao Direito Econômico. O Direito Administrativo impõe uma conduta porque a ação estatal é necessária conforme o interesse público. A relação é entre público e privado, mas não necessariamente econômica.³⁶⁵

³⁶² POSNER, Richard A. Teorias da regulação econômica. Trad.: PRADO, Mariana Mota. In: MATTOS, Paulo (coord.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 49-80, p. 50-55.

³⁶³ POSNER, Richard A. Teorias da regulação econômica. Op. cit., p. 55-56.

³⁶⁴ POSNER, Richard A. Teorias da regulação econômica. Op. cit., p. 60.

³⁶⁵ AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**. Op. cit., p. 19.

Nos últimos anos, com o crescimento da participação da iniciativa privada na execução dos serviços públicos, o panorama mudou. A regulação, típico instrumento do Direito Econômico, passou a ser utilizada como instrumento disponível para atuação estatal nos serviços públicos, destinada à consecução de determinados fins. No Brasil, essa aproximação permitiu que o Direito Administrativo alcançasse as ações do Estado, recebendo, inclusive, a denominação por alguns autores de Direito Administrativo Econômico.³⁶⁶

Existem estudiosos do Direito Econômico que encaram com ressalvas a atuação do Poder Público sobre os serviços públicos não privativos, especialmente os educacionais. Como já mencionado, Calixto Salomão Filho³⁶⁷ e Fabio Konder Comparato sugerem que o Estado deveria prestar diretamente os serviços educacionais, pois essa seria a única maneira de se atingir os objetivos da coletividade e não dos donos dos estabelecimentos de ensino.³⁶⁸

Ocorre que, além de a Constituição consagrar a impossibilidade de adequada realização dos serviços públicos educacionais sem a participação do Estado ou da sociedade, o sistema educacional brasileiro é híbrido por natureza.³⁶⁹ Não há, portanto, direções simples que possam ser escolhidas nos rumos da educação.

Para Caio Tácito, o Direito Público brasileiro oscila na direção de duas tendências. De um lado a participação conjunta do capital público e privado. Do outro lado a busca pelo capital privado estrangeiro, que exigiu do concedente dos serviços públicos essenciais um poder regulamentar.³⁷⁰ Com o advento da Constituição, alguns autores vislumbraram na norma fundamental a previsão da estatização da economia. Outros enxergaram a adoção do sistema do desenvolvimento aut centrado. Do lado oposto, pugnou-se pelo acolhimento da livre iniciativa.³⁷¹

Uma compreensão da Constituição atrelada aos princípios de liberdade e plenitude democrática, coloca do mesmo lado a livre iniciativa e o desenvolvimento

³⁶⁶ AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**. Op. cit., p. 19-21.

³⁶⁷ Para o autor não é possível regular uma atividade econômica com externalidades sociais (SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**:... Op. cit., p. 33).

³⁶⁸ COMPARATO, Fabio Konder. **Educação, Estado e Poder**. Op. cit., p. 113.

³⁶⁹ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**:... Op. cit., p. 248-249.

³⁷⁰ TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 202, p. 1-10, out./dez. 1995, p. 1-2.

³⁷¹ EIZIRKI, Nelson. Monopólio estatal da atividade econômica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 194, p. 63-76, out./dez. 1993, p. 63-64.

nacional, inclusive no campo educacional. Após forte período de intervenção do Estado, buscou a norma superior inverter a direção do pêndulo, retirando do Estado as atividades econômicas em sentido estrito, mas buscando um equilíbrio entre as duas extremidades.³⁷² No art. 174 foi determinado ao Estado uma atuação como agente normativo e regulador da economia, exercendo as funções de incentivo, fiscalização e planejamento.³⁷³ Estabelece o dispositivo, ainda, que a atuação estatal será determinante para o setor público e indicativa ao setor privado.³⁷⁴

Segundo Giandomenico Majone, na Europa a regulação foi historicamente realizada através da propriedade pública. Todavia, o modelo fracassou, uma vez que o principal motivo de seu surgimento, o controle público em prol do interesse público e contra os poderosos interesses privados, acabou esquecido, especialmente no atual contexto de crescente interdependência supranacional. Para solucionar esse problema, surgiram três estratégias de atuação: privatização, liberalização e reforma reguladora.³⁷⁵

Cada vez mais os países europeus buscaram o Estado regulador, destinado a corrigir as falhas do mercado através da formulação de regras, abandonando a atuação direta.³⁷⁶ Também o Brasil caminhou nesse sentido após a Constituição de 1988 e, principalmente, após a reforma promovida na década de 1990.³⁷⁷

Apresentadas, em linhas gerais, as noções de regulação para o Direito Econômico, busca-se a compreensão da regulação pelo olhar do Direito Administrativo brasileiro. Floriano de Azevedo Marques Neto define regulação estatal como “uma forma de intervenção do Poder Público sobre a economia”.³⁷⁸ Destaca o professor que ao contrário do Direito norte-americano, não há no Brasil uma madura teoria da regulação. Utiliza-se, mais comumente, a noção de regulação como qualquer forma de intervenção

³⁷² TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo... Op. cit., p. 9-10.

³⁷³ EIZIRKI, Nelson. Monopólio estatal da atividade econômica. Op. cit., p. 67.

³⁷⁴ Art. 174 da Constituição.

³⁷⁵ MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília, ano 50, n. 1, p. 5-36, jan./mar. 1999, p. 9-10 e 14.

³⁷⁶ MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador... Op. cit., p. 14-15.

³⁷⁷ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do Estado regulador. **Novos Estudos**, **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p.139-156, nov. 2006, p. 151

³⁷⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov./dez. 2005, jan. 2006, p. 3.

indireta do Estado com alguma restrição à liberdade individual.³⁷⁹

No Direito norte-americano, regulação é tanto o gênero como a espécie setorial, mas, no Brasil, costuma-se diferenciar a regulação geral, que abrange questões como o truste e a defesa do consumidor, da regulação setorial, que pode tanto recair sobre as atividades econômicas em sentido estrito como no serviço público. Acolheu-se da doutrina estrangeira, entretanto, a noção de sistema, cujo equilíbrio será perseguido pela atividade regulatória.³⁸⁰

O equilíbrio do sistema não se refere unicamente às falhas de mercado. O Estado incorpora a necessidade de alcançar objetivos de interesse público, que serão impostos aos particulares através de políticas públicas e filtrados pelo próprio sistema através da atividade regulatória. Ou seja, a atividade regulatória estatal não é neutra e nem busca a neutralidade do mercado. O Poder Público pode exercer uma restrição à atividade empresarial superior à da intervenção direta, reordenando o jogo econômico e impactando, inclusive, atividades que não estão diretamente relacionadas àquela regulada.³⁸¹

Egon Bockmann Moreira, por outro lado, adota uma noção mais restritiva de regulação. O autor distingue os modos de intervenção do Estado na economia privada entre regulação e intervenção em sentido estrito. Através de ambos o Poder Público interfere diretamente no mercado buscando resultados inovadores, no sentido de que não existiriam sem a atuação estatal. Para ambos os objetivos deveriam ser socioeconômicos.³⁸²

Na intervenção em sentido estrito o Estado atua concretamente inserindo um fato alheio ao mercado capaz de alterar a conduta dos particulares. Há uma pressão indireta do poder econômico público que inviabiliza a manutenção do mesmo modo de exploração da atividade pelo setor privado.³⁸³

³⁷⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. Op. cit., p. 3-4.

³⁸⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. Op. cit., p. 3-4.

³⁸¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. Op. cit., p. 5 e 8.

³⁸² MOREIRA, Egon Bockmann. O direito administrativo contemporâneo e a intervenção do Estado na ordem econômica. Op. cit., p. 5-6.

³⁸³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. Op. cit., p. 5.

Na regulação, e aí percebe-se a visão mais restritiva do autor, o Estado atua apenas no plano normativo. As consequências do cumprimento e do descumprimento estarão previstas na própria norma, que pode reprimir ou incentivar determinadas condutas. Haverá, sempre, a oportunidade de escolha do particular, que poderá cumprir ou descumprir a norma, ciente das consequências que irá sofrer.³⁸⁴

Odete Medauar inclui no conteúdo da regulação não apenas a edição de normas, mas, também, a fiscalização de seu cumprimento, autorização, permissão e concessão de atividades, imposição de sanções, etc. Exclui de seu conteúdo necessário, todavia, a fixação de políticas para o setor.³⁸⁵

Sérgio Guerra aponta para uma concepção diferente. Tratando das agências reguladoras, afirma que a função reguladora de uma atividade deveria estar vinculada à capacidade técnica do órgão regulador. Como o legislador não é capaz de atuar para equilibrar o sistema regulado, pois lhe falta especificidade nas normas que edita, dotadas de generalidade e pouca concretude, surgiria a necessidade de órgãos técnicos capazes de regular o sistema. Estes órgãos atuariam por si mesmos, não por delegação do Poder Executivo.³⁸⁶

Marcos Juruena Villela Souto distingue regulação de regulamentação. Ambas atribuem poder normativo para órgãos externos ao Poder Legislativo, mas enquanto a regulamentação se restringe a um ato normativo da autoridade competente, como um decreto, uma resolução ou uma portaria, a regulação representa, além da função normativa (regulamentação), funções de execução da vontade da lei e soluções de conflitos de interesses, ponderando tecnicamente os custos e benefícios da atuação estatal em determinado segmento. A regulação versa sobre interesses coletivos de uma sociedade plural. Pela regulação, além do conteúdo normativo, controla-se o acesso, fiscaliza-se o cumprimento dos serviços realizados e exclui-se o mau prestador do exercício da atividade.³⁸⁷ Este é o sentido de regulação acolhido na presente pesquisa.

³⁸⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. Op. cit., p. 5-6.

³⁸⁵ MEDAUAR, Odete. Regulação e auto regulação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 123-128, abr./jun. 2002, p. 127.

³⁸⁶ GUERRA, Sérgio. Normatização por entidades reguladoras independentes: uma contribuição para o desafio da tecnicidade. In: GUERRA, Sergio (coord.). **Temas de Direito Regulatório**. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 2004, p. 1-48, p. 23-25.

³⁸⁷ SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela (coord.). **Direito Administrativo em debate**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004, p. 190-195.

Tal como nos serviços públicos em geral, a história apresenta um pêndulo que oscilou entre a intervenção estatal e a livre iniciativa. Por vezes, houve maior centralização da atividade educacional, com restrições à atuação dos particulares. Em outras vezes, houve incentivo à sua atividade. Mas, enquanto nos serviços públicos em geral a Constituição buscou conciliar os dois extremos para que caminhassem lado a lado, na área educacional não houve essa busca. Simplesmente se reconheceu que a educação é um serviço público.

Enrique Javier Díez Gutiérrez refuta o argumento de que a educação deve atender às demandas sociais, uma vez que haveria um indevido reducionismo na interpretação do que seriam as demandas sociais. Comenta o autor, sobre a adoção do Plano de Bolonha pelo governo espanhol, que a atuação governamental buscava alterar a concepção universitária de um campo de treinamento da democracia e da cidadania democrática, pela ideia de que seria um campo de treinamento para a mão de obra das empresas.³⁸⁸

Trata-se de exemplo do “cabo de guerra” disputado pelos atores educacionais e pelo governo na busca pela direção dos rumos da educação. Como destacam Janete Maria Lins de Azevedo e Alfredo Macedo Gomes, o sistema educacional é “componente central do modelo de regulação em qualquer sociedade diferenciada e desigual.”³⁸⁹ Natural que haja divergência e disputa pelas opções que serão adotadas pelo Poder Público.

As estruturas regulatórias do sistema educacional não estão restritas à educação e seus anseios sociais. Estão inseridas em um contexto maior de regulação de toda atividade econômica e social ante sua importância para o mercado de trabalho e para sociedade. Ou seja, a regulação intrasistêmica da educação é definida por questões que extrapolam seus limites e das quais não se desarticula.³⁹⁰

Anísio Teixeira, em texto publicado originalmente em 1956, já alertava para o mau tratamento da educação pelo Poder Público brasileiro. A partir do Estado Novo, a educação passou de um processo de crescimento cultural do indivíduo para um processo

³⁸⁸ GUTIÉRREZ, Enrique Javier Díez. El capitalismo académico y el plan Bolonia. **Eikasía. Revista de Filosofía**. Año IV, n. 23, p. 351-365, mar. 2008, p. 355.

³⁸⁹ AZEVEDO, Janete Maria Lins; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação. Op. cit., p. 102.

³⁹⁰ AZEVEDO, Janete Maria Lins; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação. Op. cit., p. 102 e 104.

formal, baseado no cumprimento de condições externas comprovadas por documentos. Para o pesquisador, o Estado atuava como mero cartório, controlando e fiscalizando através de documentos a educação nacional.³⁹¹

Não é de se espantar que muitos pesquisadores do Direito Administrativo, até os dias atuais, afirmem que o Estado atua na educação privada apenas através de seu Poder de Polícia.³⁹² O formalismo e o jurisdicção confundiram as dificuldades legislativas e administrativas para controlar os processos existenciais do ser humano, aplicando-os à educação para além de seu papel original: a definição dos objetivos, das condições para alcançá-los e a origem dos recursos para sua efetivação.³⁹³

A educação participa da regulação social e por isso deve, ela mesma, ser regulada conforme o contexto da sociedade. Há uma certa naturalidade na transição dos objetivos educacionais, antes centrados na formação do indivíduo como cidadão e cada vez mais direcionado ao indivíduo profissional. Foi a demanda social que fez surgir a necessidade da escola como organizadora da transição do ser humano para o profissional exigido pelo mercado de trabalho. Natural que o modo como se regulava a educação também fosse alterado e o Estado passasse a ser um Estado de competição ou um Estado-articulador.³⁹⁴

João Barroso, que parte da noção de regulação como processo constitutivo de um sistema não materializado apenas normativamente, afirma que a regulação da educação não é um processo único, automático e previsível. Para o professor português, regular o sistema de ensino é mais do que a mera aplicação de regras de ação sobre os regulados. A educação possui um complexo modelo de múltiplas regulações, por vezes com regras contraditórias, que tornam imprevisíveis as consequências que determinada medida desencadeará em outros microssistemas regulados.³⁹⁵ Dentre as múltiplas políticas regulatórias estão o controle do trabalho docente, dos currículos, da gestão escolar, da prestação de contas à sociedade, etc.³⁹⁶

³⁹¹ TEIXEIRA, Anísio. A administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 23-37, jan./abr. 2005, p. 33.

³⁹² Vide as considerações já expostas no cap. 2.

³⁹³ TEIXEIRA, Anísio. A administração pública brasileira e a educação. Op. cit., p. 36.

³⁹⁴ ANTUNES, Fátima. Reconfiguração do Estado e da Educação: novas instituições e processos educativos. **Revista Lusófona de Educação**, n. 1, p. 37-62, 2005, p. 56-57.

³⁹⁵ BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação de políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial-Out. 2005, p. 733-734.

³⁹⁶ HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, Estado e educação. **Educação & Sociedade**,

1.3.2 Estrutura normativa da regulação da pós-graduação stricto sensu brasileira

A Constituição manteve o controle dos meios e fins da atividade educacional em poder do Estado, mesmo quando o ensino é explorado pela iniciativa privada. Ainda que não haja delegação do serviço público, já que a atividade é livre à iniciativa privada, há uma imposição constitucional para que sejam cumpridas as normas gerais da educação nacional e uma submissão do particular à avaliação da qualidade e à autorização para funcionamento.³⁹⁷

A atual regulação da atividade educacional universitária brasileira é oriunda do debate sobre a crise e os rumos que o ensino universitário deveria perseguir. Por essa razão, o foco do processo regulatório são os padrões de qualidade, o que torna difícil e tensa sua discussão, já que não é tranquilo o significado de qualidade.³⁹⁸ Concorde-se com Susana Salum Rangel, que considera que só há sentido na articulação entre avaliação, supervisão e regulação da educação como instrumento para garantia da qualidade de ensino.³⁹⁹

Alexandre Godoy Dotta e Emerson Gabardo destacam que a qualidade da educação precisa ser controlada através de critérios estabelecidos previamente de forma democrática.⁴⁰⁰ A atividade regulatória educacional busca arbitrar interesses de atores sociais e econômicos, ao mesmo tempo em que induz ou coordena atividades, não para encontrar o equilíbrio do mercado, mas como instrumento para efetivação do direito à educação.⁴⁰¹

É preciso que haja interlocução com os atores setoriais, mas sem permitir que apenas alguns deles definam os rumos da educação.⁴⁰² Caso o interesse de alguns

Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out./dez. 2010, p. 1340-1341.

³⁹⁷ REMONDI, Sandra Regina. Intervenção estatal nos contratos e prestação de serviço educacional. **De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 5, jul./dez. 2002, p. 5-6.

³⁹⁸ WEBER, Silke. Avaliação e Regulação da Educação Superior. Op. cit., p. 1255-1256 e 1262.

³⁹⁹ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 299.

⁴⁰⁰ DOTTA, Alexandre Godoy; GABARDO, Emerson. A qualidade da educação superior no Brasil: aspectos históricos e regulatórios das políticas de avaliação. **CIGU2013 - XII Colóquio Internacional de Gestão Universitária em América del Sur**: rendimientos académicos y eficacia social en la Universidad. Buenos Aires: Edutecne, 2013, v. 1, p. 16.

⁴⁰¹ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 107-109.

⁴⁰² BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 107.

prevaleça sobre os demais em detrimento do interesse coletivo, terá ocorrido a captura do agente regulador, ou seja, o órgão regulador estará atuando em favor de apenas uma parcela daqueles que são regulados.⁴⁰³

Para Erik Saddi Arnensen, a atuação estatal no setor educacional privado está prevista na Constituição nos inc. I e II do art. 209, mas sua justificativa está na perseguição do interesse coletivo que a questão demanda.⁴⁰⁴ Nina Beatriz Ranieri vislumbra, no inc. II do art. 209 da Constituição, a presença de um controle finalístico da atividade educacional exercida pela iniciativa privada. Para a professora, o parágrafo único do art. 170 da Constituição permite o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização, salvo nos casos previstos na própria Constituição. Portanto, da conjugação dos dois dispositivos haveria uma submissão da atividade ao controle estatal, uma parcial derrogação da livre iniciativa, natural ante sua natureza pública.⁴⁰⁵

O equívoco de não enquadrar a regulação da educação no nível constitucional, mas apenas a partir da legislação infraconstitucional está na limitação da atividade estatal apenas ao seu poder de polícia. Discorda-se, desse modo, de Susana Salum Rangel, para quem “A regulação da educação superior tem como fundamento o disposto no artigo 9º, inc. IX, da LDB...”⁴⁰⁶ e que sua regulamentação estaria no Decreto nº 5.773/2006, que trata do sistema federal de ensino.⁴⁰⁷

Em razão deste entendimento, a pesquisadora diferencia as atividades de regulação, avaliação e supervisão. A regulação estaria restrita aos atos autorizativos de funcionamento, ligada, portanto, ao Poder de Polícia estatal. Como, além da autorização, a LDB de 1996 prevê mecanismos periódicos de renovação da autorização, submetidos à avaliação, seus resultados seriam outro requisito para atestar a regularidade da atividade. Já a supervisão estaria ligada à atuação extraordinária do Estado, após ciência de irregularidade, buscando a preservação do andamento da atividade.⁴⁰⁸

⁴⁰³ MARTINS, Aluisio de Souza. **Agências reguladoras e o risco de captura pelos entes regulados: estudo comparativo entre o direito regulatório norte-americano e o brasileiro**. Dissertação (mestrado). 140f., 2010. Universidade Católica de Brasília, 2010, p. 70.

⁴⁰⁴ ARNENSEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. Op. cit., p. 145.

⁴⁰⁵ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado:...** Op. cit., p. 134-137.

⁴⁰⁶ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior:...** Op. cit., p. 127.

⁴⁰⁷ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior:...** Op. cit., p. 127.

⁴⁰⁸ RANGEL, Susan Salum. **Educação superior:...** Op. cit., p. 127, 129 e 171.

Todavia, regulação não se limita aos atos de polícia estatal. Seu objetivo é duplo: manter o equilíbrio econômico do sistema e fomentar a atividade para que as metas estabelecidas no planejamento sejam atingidas. As disposições da LDB de 1996 são instrumentos colocados à disposição do Estado que atuam para garantir os padrões de qualidade, já que os mecanismos de controle social não são suficientes para evitar os comportamentos das instituições privadas que se afastem do interesse público.⁴⁰⁹

Todas as instituições de ensino estão submetidas aos princípios do ensino constantes do art. 206 da Constituição, exceto aqueles direcionados especificamente aos estabelecimentos públicos, como os previstos nos incisos IV, V, VI e VIII.⁴¹⁰ As condicionantes do exercício educacional à iniciativa privada, conforme art. 209, guardam relação com esses princípios, mas as consequências do descumprimento são distintas para as instituições públicas e privadas.

Foram três as condições impostas às instituições privadas: a) cumprimento das normas gerais da educação nacional; b) autorização pelo Poder Público; e c) avaliação de qualidade pelo Poder Público. Quanto à manutenção do padrão de qualidade, Magno Frederici Gomes destaca que deve ser respeitada por todas as instituições, sem exceção.⁴¹¹ Não há razão para pensamento diverso em relação ao atendimento às normas gerais da educação nacional.

A principal diferença entre as instituições pública e privada está na necessidade de autorização pelo Poder Público, uma vez que as universidades públicas são criadas por lei, em razão do previsto nos inc. XI e XIX do art. 37 da Constituição.⁴¹² Deixa-se de apresentar a discussão sobre a natureza jurídica das universidades públicas, pois, como aponta Nina Beatriz Ranieri, na LDB de 1961 seu tratamento era de autarquia especial, enquanto na LDB de 1996 há silêncio em relação à sua natureza.⁴¹³ O que dispõe o art. 58 da LDB de 1996 é que a lei de criação da universidade pública definirá sua estrutura, organização e funcionamento. Aliado às disposições constitucionais, conclui-se que se trataria de um modelo especial autárquico ou fundacional.⁴¹⁴ De todo modo, a

⁴⁰⁹ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 103, 116 e 125.

⁴¹⁰ Art. 206 da Constituição.

⁴¹¹ GOMES, Magno Frederici. **Direito Educacional superior**. Op. cit., p. 108.

⁴¹² RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado:...** Op. cit., p. 186-187.

⁴¹³ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado:...** Op. cit., p. 188.

⁴¹⁴ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado:...** Op. cit., p. 188-189.

natureza jurídica das instituições públicas não influencia a compreensão do tratamento normativo a que submetidas.

Conforme art. 46 da LDB de 1996, os mecanismos de atuação do Poder Público são a autorização, o reconhecimento de cursos e o credenciamento, cuja renovação é periódica e condicionada à avaliação das instituições de ensino superior. A consequência para a má avaliação das instituições privadas foi prevista no § 1º, enquanto para as instituições públicas foi prevista no § 2º.⁴¹⁵ Tratam-se dos atos regulatórios que definiram o modo como o Estado poderá controlar a qualidade do ensino superior, sempre com base nos processos avaliativos.⁴¹⁶

Nos termos do art. 9º, inc. VI e VIII, da LDB de 1996 é atribuição da União assegurar o processo nacional de avaliação, em cooperação com os demais sistemas de ensino. O sistema federal de ensino é composto pelos estabelecimentos federais de todos os níveis de educação e pelas instituições de ensino superior privadas (art. 16 da LDB de 1996). As universidades estaduais e municipais pertencem aos sistemas estaduais de ensino (art. 17, inc. I e II, da LDB de 1996), sujeitas à sua própria sistemática de avaliação (art. 10, inc. IV, da LDB de 1996). Ou seja, consoante leitura dos arts. 9º e 10 da LDB de 1996, as universidades públicas estaduais e municipais estarão sujeitas à avaliação desde que haja cooperação entre os sistemas de ensino federal e estadual.

Na prática, todavia, a União avalia as universidades estaduais e municipais como condição para validade nacional de seus títulos, dentro de sua competência para realizar o processo regular de avaliação para fins de autorização e reconhecimento de cursos. O desdobramento da atividade de avaliação da União sobre o ensino superior dependerá de diversos fatores, como o nível de ensino ou modalidade do curso avaliado. Para a graduação, por exemplo, a Lei nº 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, regulamenta a matéria.⁴¹⁷ O Decreto nº 5.622/2005 regulamenta os cursos à distância e o Decreto nº 5.773/2006 a regulação, supervisão e avaliação geral das instituições de ensino superior.

⁴¹⁵ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior:...** Op. cit., p. 59.

⁴¹⁶ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior.** Op. cit., p. 126.

⁴¹⁷ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior.** Op. cit., p. 142.

Embora a LDB de 1996 diferencie autorização, reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições, Claudio Mendonça Braga explica que todos são atos de autorização, ao menos no sentido do art. 209 da Constituição. Esses atos periódicos e de efeitos concretos, lastreados na avaliação, permitem o controle dos rumos da atividade educacional.⁴¹⁸

Sobre a noção de cada um desses institutos, precisa a definição de Nina Beatriz Ranieri, para quem “A autorização e o reconhecimento de cursos de ensino superior são atos administrativos unilaterais, vinculados, de competência do ministro da Educação [...], exarados após deliberação do Conselho Nacional de Educação”.⁴¹⁹ Como lembra Claudio Mendonça Braga, o ato decorre de “um processo administrativo, desenvolvido eletronicamente, instituído por iniciativa do administrado interessado [...] fundamentado na qualidade, tendo por base o relatório de avaliação e o conjunto de elementos de instrução”.⁴²⁰

Já o credenciamento e o recredenciamento “constituem atos administrativos unilaterais, vinculados, de natureza constitutiva e de competência do Ministro da Educação [...] que atesta, periodicamente, a qualificação acadêmica mínima para o funcionamento das instituições de ensino.”⁴²¹ Enquanto a autorização e o reconhecimento se referem a cursos, o credenciamento e o recredenciamento tratam da própria instituição.

Na sistemática do Decreto nº 5.773/2014, a regulação abrange os atos autorizativos, enquanto a supervisão se relaciona ao papel fiscalizador, permanente ou em razão de denúncia (denominada de supervisão especial pelo art. 46, § 3º) do Poder Público enquanto zelador da atividade educacional. Já a avaliação, que subsidia a regulação e eventualmente a supervisão, é mencionada em capítulo apartado.⁴²²

Reitera-se, consoante a lição de Claudio Mendonça Braga, que todas atividades descritas constituem os elementos fundamentais da atividade regulatória estatal em relação à educação superior, conforme previsto no art. 206 para todas as

⁴¹⁸ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior.** Op. cit., p. 145.

⁴¹⁹ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado:...** Op. cit., p. 174.

⁴²⁰ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior.** Op. cit., p. 145.

⁴²¹ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado:...** Op. cit., p. 214.

⁴²² RANGEL, Susana Salum. **Educação superior:...** Op. cit., p. 127-130 e 170-171.

instituições e reiterado no art. 209 da Constituição para as instituições privadas.⁴²³ Todavia, a atividade regulatória do Estado em relação ao ensino superior não se esgota nessas questões.

A regulação da educação não se limita à garantia do padrão de qualidade. Destina-se ao direito à educação como um todo. Por esta razão, há relação entre as políticas públicas de fomento com a atividade regulatória.⁴²⁴ Para os cursos de pós-graduação *stricto sensu*, a Lei nº 8.405/1992 concentrou na CAPES as atividades de planejamento, fomento e regulação. Nos termos do art. 2º, a CAPES subsidia o Ministro da Educação na formulação das políticas para o ensino superior (inc. I do §1º), coordena e avalia os cursos (inc. II do §1º) e estimula a qualificação dos recursos humanos através da concessão de bolsas e outros auxílios (inc. III do §1º).⁴²⁵ Nas intrincadas disposições sobre competência no ensino superior, cabe à CES/CNE deliberar sobre as normas envolvendo a autorização, o reconhecimento e o credenciamento das instituições e cursos do ensino superior (art. 9º, § 2º da LDB de 1961). O CES/CNE, através da Resolução nº 01/2001, estabeleceu que caberia à CAPES a realização de avaliação, cujos resultados vinculariam os atos autorizativos da União após decisão sobre os relatórios de avaliação dos programas de mestrado e doutorado (art. 9º, § 2º, da LDB de 1961).⁴²⁶ Esta decisão,

⁴²³ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 83-84.

⁴²⁴ BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. Op. cit., p. 194-198.

⁴²⁵ As atribuições foram pormenorizadas no §1º do art. 2º do Regulamento da CAPES: “§ 1o No âmbito da educação superior, a CAPES terá como finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para pós-graduação, coordenar o sistema de pós-graduação e avaliar os cursos desse nível, e estimular, mediante bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores público e privado e especialmente: I - subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Educação e elaborar, a cada cinco anos, a proposta do Plano Nacional de Pós-Graduação, em articulação com as unidades da Federação, instituições universitárias e entidades envolvidas; II - coordenar e acompanhar a execução do Plano Nacional de Pós-Graduação; III - elaborar programas de atuação setoriais ou regionais; IV - definir padrões mínimos de qualidade para regular o funcionamento dos cursos de mestrado e de doutorado no país; V - regulamentar a seleção de consultores científicos e os procedimentos da avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*; VI - promover estudos e avaliações necessários ao desenvolvimento e melhoria do ensino de pós-graduação e ao desempenho de suas atividades; VII - promover a disseminação da informação científica; VIII - estimular a fixação de recém-doutores e fomentar os programas de pós-doutorado no país; IX - fomentar estudos e atividades que direta ou indiretamente contribuam para o desenvolvimento e consolidação das instituições de ensino superior; X - apoiar o processo de desenvolvimento científico e tecnológico nacional.”

⁴²⁶ RANGEL, Susana Salum. **Educação superior**:... Op. cit., p. 62.

que deve considerar a avaliação realizada pela CAPES, é posteriormente submetida à homologação pelo Ministro da Educação.⁴²⁷

Embora não seja obrigatória a vinculação entre o resultado da avaliação e os programas de incentivo e fomento realizados pela CAPES, diversos programas possuem essa previsão. Apenas para ilustrar, mencionam-se alguns: a) Programa de Suporte à Pós-graduação de Instituições de Ensino Particulares, exige conceito superior a “3” (Portaria nº 47/2000); b) Programa de Excelência Acadêmica, exclusivo para programas com notas “6” ou “7” (Portaria nº 34/2006); c) Programa de Apoio à Pós-graduação, apenas para programas com conceito superior a “3” (Portaria nº 64/2010); e d) CAPES WEBTV exige avaliação superior a “4” com ao menos um doutorado superior a “5” (Portaria nº 55/2015).

No âmbito da atividade regulatória exercida pela CAPES, o controle de acesso e permanência é realizado com base nas avaliações realizadas, que subsidiam relatórios que serão encaminhados ao CNE e cuja decisão será homologada pelo Ministro da Educação. A Resolução nº 01/2001 do CES/CNE condiciona as autorizações de novos cursos de mestrado e doutorado e o reconhecimento dos cursos e suas periódicas renovações a relatório da CAPES subsidiado pelas avaliações realizadas (art. 1º, §§ 1º a 3º).⁴²⁸

Conforme determina a Portaria nº 1.418/1998 do Ministério da Educação, a qualidade dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* é avaliada pela CAPES, que atribui a cada curso os conceitos numéricos de 1 a 7 (art. 2º), sendo que só são válidos os títulos de mestre e doutor conferidos por cursos avaliados com os conceitos superiores a 3 (art. 4º). O resultado da avaliação, que também embasará o relatório apresentado para fins de renovação do conhecimento do curso é encaminhado ao CNE (art. 5º).⁴²⁹

Como dispõe a Portaria nº 13/2002 da CAPES, as consequências para os programas avaliados com notas iguais ou superiores a 3 e menores que este conceito são distintas (art. 3º, *caput*). Os primeiros continuam a integrar o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), tem a validade de seus diplomas reconhecida e devem obedecer às demais normas da CAPES (art. 3º, inc. I). Já os programas conceituados com as notas 1 e 2, deixam de integrar o SNPG e tem cancelada sua autorização de funcionamento. Os

⁴²⁷ Art. 2º da Lei nº 9.131/1995.

⁴²⁸ Portaria nº 01/2001 – CES/CNE.

⁴²⁹ Portaria nº 01/2001 – CES/CNE.

curtos deixam de ser reconhecidos e seus diplomas só são válidos para o período em que conceituados com notas iguais ou superiores a 3, ressalvado o direito dos alunos (art. 3º, inc. II).⁴³⁰

Exemplo prático do cumprimento dessas normas pode ser percebido pela Portaria nº 1.077/2012 do Ministério da Educação, que acolheu o parecer da CES/CNE para reconhecer os cursos conceituados com notas 3 a 7 (art. 1º) e descredenciar os cursos com notas 1 e 2 (art. 2º). Portanto, a avaliação possui papel central na fiscalização, incentivo e planejamento da atividade, tratando-se de peculiaridade regulatória desse nível educacional, já que não há sistemática semelhante para a educação básica, por exemplo.

Essa estrutura revela a opção regulatória do legislador sobre a pós-graduação *stricto sensu*. Como afirma Paulo Todescan Lessa Mattos, não há no Brasil um modelo único de regulação estatal. Existem áreas que concentram a regulação nas falhas de mercado, outras voltadas ao planejamento setorial e algumas destinadas ao fomento de determinados setores. As atividades regulatórias são usualmente associadas a uma noção negativa do Estado, que agiria em favor de determinados *lobbies*. Para o autor, isso decorre da despreocupação histórica da política brasileira em relação ao controle democrático dos processos regulatórios.⁴³¹

Giandomenico Majone credita a concepção negativa de regulação a uma equivocada interpretação da democracia como o governo controlado pelas maiorias.⁴³² Para a Constituição democracia está além da esfera política (democracia representativa), está inserida na administração pela participação popular (democracia pelo processo). Democracia, em um Estado de Direito significa participar das decisões estatais. A participação, instrumentalizada pelo processo administrativo, regula a relação entre Poder Público e cidadãos.⁴³³

⁴³⁰ Portaria nº 01/2001 – CES/CNE.

⁴³¹ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do Estado regulador. Op. cit., p. 155-156.

⁴³² MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador... Op. cit., p. 27-28.

⁴³³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 19-21. Para Caroline Müller Bitencourt e Augusto Carlos de Menezes Beber a representatividade não é a melhor alternativa para gestão do interesse público em face da pluralidade de sujeitos e vontades que compõem o interesse público. A tarefa de identificar e executar demandas não poderia ficar restrita ao arbítrio de poucos (BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015, p. 250).

Como destaca Gustavo Justino de Oliveira, há um problema democrático na compatibilização dos modelos de democracia representativa e participativa. Poderia ser admitida a coexistência de ambos dependendo da esfera de atuação (nacional ou local) ou num sentido de complementaridade. Todavia, a participação é um mecanismo de correção do distanciamento do Poder Público com a realidade, do qual decorrem efeitos extremamente positivos.⁴³⁴

O Estado regulador deve ser plural, com difusão dos poderes e delegação das tarefas. A atividade regulatória deve ser implementada através de um processo legítimo, não em razão da outorga de poderes pela maioria, mas sim pela definição democrática de seus procedimentos, incluindo a criação dos estatutos dos órgãos, a definição das autoridades competentes, e a escolha dos objetivos a serem alcançados.⁴³⁵

A regulação exige do Estado maior interlocução com a sociedade e menos respaldo na autoridade.⁴³⁶ A legitimidade das instituições deve ser material, substantiva, baseada na demonstração de que podem exercer as funções que lhe foram confiadas.⁴³⁷ Os principais critérios de legitimação seriam, então:

consistência em matéria de políticas; os conhecimentos e experiências específicos e a habilidade de solucionar problemas dos reguladores; sua capacidade de proteger interesses difusos; o profissionalismo; e, o que é mais importante, uma definição clara dos objetivos da agência e dos limites dentro dos quais espera-se que esta opere.⁴³⁸

No desenvolvimento de políticas econômicas, não existe democracia participativa em que os parâmetros legais não são construídos pelos segmentos sociais, organizados ou desorganizados.⁴³⁹ Entretanto, a diversidade de mecanismos e opções para o exercício da atividade regulatória pelo Estado não significa ausência de limites. Por traduzir restrição à liberdade empresarial, está submetida a limites horizontais e verticais. Horizontalmente está limitada pela abrangência da atividade regulatória definida pelo

⁴³⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 169-171.

⁴³⁵ MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador:... Op. cit., p. 27-28.

⁴³⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos:... Op. cit., p. 16.

⁴³⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos:... Op. cit., p. 29.

⁴³⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos:... Op. cit., p. 29.

⁴³⁹ CLARK, Giovanni. Política econômica e Estado. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 62, p. 207-217, 2008, p. 210.

legislador. No sentido vertical estão os limites para o exercício das competências regulatórias, ou a intensidade e profundidade da regulação. A atuação estatal não pertence à esfera subjetiva do ente regulador, guardando relação com as previsões constitucionais e com o princípio da proporcionalidade.⁴⁴⁰

Há um duplo desafio geral no ensino superior brasileiro: expansão e melhoria da qualidade. Junto dos dois desafios gerais estão diversos desafios específicos que vão desde o convencimento da sociedade e dos seus representantes da importância dos caminhos que precisam ser percorridos pelas universidades até as configurações do desenvolvimento científico e da cidadania.⁴⁴¹

O exercício da intervenção regulatória estatal possui natureza jurídica de Direito Público.⁴⁴² A avaliação permite que o Estado monitore, diagnostique e controle a educação, mas não deveria limitar a autonomia das instituições.⁴⁴³ Deveria estar incluída nas estratégias de indução, estabelecendo desenhos institucionais que propiciassem o aumento das atribuições escolares.⁴⁴⁴ Há na regulação um importante papel indutor da educação.⁴⁴⁵

João Barroso destaca que a complexidade do sistema regulatório educacional exige a compatibilização da diversidade com a individualidade, possível apenas com formas democráticas de participação e decisão.⁴⁴⁶ Dentro do discurso pedagógico brasileiro estão conflitos históricos que permitem a identificação de forças contraditórias e conflituosas exercendo uma disputa política na educação.⁴⁴⁷

Joaquim Azevedo lembra que “a regulação é um processo múltiplo, plural, inacabado, que é permanentemente alimentado por iniciativas, conflitos e negociações entre actores sociais, situados a diferentes níveis, desde o transnacional ao local.”⁴⁴⁸ A

⁴⁴⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. Op. cit., p. 7-9.

⁴⁴¹ LUCE, Maria-Beatriz; MOROSINI, Marília Costa. **Avaliação e credenciamento da educação superior no Brasil**. 2003. Disponível em <<http://www.uv.es/alfa-acro/documentos/documentosproyecto/acreditacionbrasil.pdf>>, acesso em 07 out. 2016.

⁴⁴² MOREIRA, Egon Bockmann. O direito administrativo contemporâneo e a intervenção do Estado na ordem econômica. Op. cit., p. 21.

⁴⁴³ DURAN, Marília Claret Geraes. Avaliação: reguladora ou emancipatória? **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v.4, n. 8, p. 97-110, jan./abr. 2003, p. 97-98.

⁴⁴⁴ DUARTE, Maria Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, Especial – out. 2005, p. 827.

⁴⁴⁵ WEBER, Silke. Avaliação e Regulação da Educação Superior. Op. cit., p. 1257.

⁴⁴⁶ BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação de políticas públicas. Op. cit., p. 747.

⁴⁴⁷ AZEVEDO, Janete Maria Lins; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação:... Op. cit., p.103.

⁴⁴⁸ AZEVEDO, Joaquim. A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação sociocomunitária da

regulação é uma bandeira de todos, em constante disputa no campo político.⁴⁴⁹ O fator político é reconhecido, por exemplo, pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – PISA. A diferença de percepções da realidade educativa pressupõe decisores políticos e racionalidades políticas, gerando causas e consequências que devem ser consideradas na análise regulatória da educação.⁴⁵⁰ Como campo de disputa política em constante movimento, o surgimento de novas “regras do jogo” torna a regulação educacional dinâmica,⁴⁵¹ o que não significa a possibilidade de qualquer mudança.

Os objetivos e finalidades educacionais se confundem com os fundamentos e objetivos da República. Ao mesmo tempo em que o Estado deve controlar o fornecimento do serviço público educacional, deve estabelecer mecanismos para que os atores educacionais, sejam eles representantes dos alunos, professores, instituições públicas ou particulares, não capturem o órgão regulador, mantendo-se neutro em sua função regulatória.

Na pós-graduação *stricto sensu*, a regulação da atividade educacional é controlada pela CAPES, lastreada em suas avaliações. Para que possa ser considerada legítima, a estrutura e regulamentação do procedimento avaliatório precisam ser transparente, contar com a participação dos atores sociais interessados, e oferecer segurança jurídica, permitindo que o funcionamento do mecanismo de indução estatal seja eficiente.

educação. Op. cit., p. 6.

⁴⁴⁹ AZEVEDO, Janete Maria Lins; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação:... Op. cit., p.96.

⁴⁵⁰ CARVALHO, Luís Miguel. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1009-1036, set./dez. 2009, p. 1023-1025.

⁴⁵¹ AZEVEDO, Joaquim. A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação sociocomunitária da educação. Op. cit., p. 7.

PARTE 2

ATUAÇÃO DA CAPES NA PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

Capítulo 2.1. CAPES: de Campanha Nacional a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior

2.1.1 Do surgimento à Constituição de 1988

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão responsável pelo planejamento, acompanhamento e avaliação da pós-graduação *stricto sensu* brasileira, sofreu mudanças estruturais desde seu surgimento. Como aponta Lucídio Bianchetti, a principal delas decorre da própria concepção de campanha para formação de docentes do ensino superior, alterada para coordenação da pós-graduação *stricto sensu*, cujo objetivo é a formação de pesquisadores.⁴⁵² Para o autor, houve profunda mudança nas demandas do órgão, inicialmente direcionado aos poucos candidatos existentes, possuidores de vida acadêmica intensa, para a atual busca pela qualificação através de diferentes plataformas de ensino.⁴⁵³ A transformação da sociedade e dos objetivos do país impactou na estrutura do Poder Executivo, sendo natural a criação, extinção e transformação de seus órgãos.

No surgimento da CAPES prevaleciam ideologias liberais de progresso e independência, que buscavam num órgão governamental a superação do “gargalo” técnico-científico que afetava o desenvolvimento do Brasil, dependente de especialistas estrangeiros para atender os empreendimentos públicos e privados.⁴⁵⁴ Ainda não existia no país o modelo de pós-graduação atual, oriundo do Parecer nº 977/1965 do CFE.⁴⁵⁵

Entre 1951 e 1960, primeira década de existência da CAPES, o Brasil passava

⁴⁵² BIANCHETTI, Lucídio. Política de avaliação e acompanhamento da CAPES: ingerências e impactos nos PPGES. **Atos de Pesquisa em educação**, Blumenau/SC, v. 1, n. 2, p. 140-153, maio/ago. 2006, p. 142.

⁴⁵³ BIANCHETTI, Lucídio. Política de avaliação e acompanhamento da CAPES:... Op. cit., p. 142-143.

⁴⁵⁴ SILVEIRA; Monica Maria Rebelo Velloso da; ROCHA-NETO, Ivan. O processo de avaliação do sistema nacional de pós-graduação identifica a CAPES e a diferencia das outras agências. **Poiésis**, Tubarão, v. 10, n. 17, p. 292-309, jan./jun. 2016, p. 298.

⁴⁵⁵ VOGEL, Michely Jabala Mamede. **Avaliação da pós-graduação brasileira: análise dos quesitos utilizados pela CAPES e das críticas da comunidade acadêmica**. São Paulo, 2015, 187p. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2015, p. 1.

por um período de desenvolvimento político-econômico-social. Os governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek, embora distintos, foram complementares na transição do modelo capitalista agrário-exportador para um modelo de capitalismo industrial. O crescimento econômico, centrado no Poder Executivo, encaminhou a sociedade brasileira para um modelo urbano-industrial que experimentou o aumento do setor público.⁴⁵⁶

Almir de Castro relata que Anísio Teixeira, considerado o inspirador da criação da CAPES, estava preocupado com a formação de quadros para a universidade brasileira.⁴⁵⁷ Na realidade, Fernando Gouvêa aponta que Anísio Teixeira foi responsável pela origem intelectual da CAPES, ao encaminhar o documento denominado de “Sugestões para um plano de auxílio ao ensino superior do país” para o então Ministro da Educação, Clemente Mariani, em 1950.⁴⁵⁸

Como Secretário de Educação e Saúde da Bahia, Anísio Teixeira criticou os processos de seleção de professores e alunos, apontando para a necessidade de planejamento, com o levantamento da carência de docentes no ensino superior brasileiro. As críticas e perspectivas levantadas estavam em consonância com a orientação desenvolvimentista do governo federal, que buscava superar as inadequações do aparelho estatal, incompatíveis com o projeto industrializante.⁴⁵⁹

Em 1951, foram criados diversos órgãos setoriais submetidos diretamente à Presidência da República, como as Comissões de Política Agrária, de Desenvolvimento Industrial, de Bem-Estar e de Transportes, a Petrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento. Na área educacional, além da CAPES foi criado o CNPq.⁴⁶⁰ Esses dois órgãos compartilharam o planejamento e a implementação das políticas de ciência e tecnologia, e ambos foram liderados e interagem com a comunidade científica.⁴⁶¹

Através do Decreto nº 29.741/1951, a CAPES foi criada como comissão destinada ao aperfeiçoamento do pessoal de nível superior.⁴⁶² A comissão deveria criar

⁴⁵⁶ GOUVÊA, Fernando. O primeiro decênio da Capes: uma campanha extraordinária (1951-1960). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 229, p. 528-542, set./dez. 2010, p. 532.

⁴⁵⁷ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos: depoimentos ao CPDOC-FGV**. Rio de Janeiro: FGV; Brasília, DF: Capes, 2002, p. 33.

⁴⁵⁸ GOUVÊA, Fernando. O primeiro decênio da CAPES:... Op. cit., p.530.

⁴⁵⁹ GOUVÊA, Fernando. O primeiro decênio da CAPES:... Op. cit., p. 534.

⁴⁶⁰ GOUVÊA, Fernando. O primeiro decênio da CAPES:... Op. cit., p. 535.

⁴⁶¹ BAUMGARTEN, Máira. Avaliação e gestão de ciência e tecnologia: Estado e coletividade científica. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 70, p. 33-56, 2004, p. 40.

⁴⁶² BRASIL. **CAPES 60 anos**. Revista Comemorativa. Ministério da Educação, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasília, jul. 2011, p. 9.

uma campanha para assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade compatíveis com as necessidades do Brasil (art. 2º, “a”), oferecendo a oportunidade de aperfeiçoamento aos indivíduos mais capazes e que não tivessem recursos próprios para tanto (art. 2º, “b”).⁴⁶³

Os meios para alcançar os objetivos propostos foram listados no art. 3º e incluíam planejamento, coordenação com as instituições públicas e privadas e promoção de programas e novos centros de pós-graduação. Para tanto, foi criado um fundo (art. 4º) cujos recursos dos donatários seriam revertidos em atividades que lhes favorecessem (art. 5º). A estrutura da campanha e suas necessidades seriam identificadas pela própria comissão, devendo tais medidas ser apresentadas ao Presidente da República até 31 de dezembro de 1951 (art. 6º e 7º). Não havia remuneração especial para os membros da comissão, mas o afastamento de suas funções deveria ser facilitado (art. 11 e 9º).⁴⁶⁴

Fernando Gouvêa destaca, ainda, a participação de Clemente Mariani, como Ministro da Educação entre 1946 e 1950, Ernesto Simões Filho, titular da pasta a partir de 1951, Jayme Abreu, Péricles Madureira de Pinho e Rômulo Almeida, todos responsáveis pela formação e surgimento da CAPES.⁴⁶⁵ No primeiro momento, a CAPES, presidida pelo Ministro da Educação e Saúde e composta por membros oriundos de instituições públicas e privadas, refletiu na sua formação os interesses políticos e econômicos da área, existindo disputa pelos rumos que deveria seguir.⁴⁶⁶

Valendo-se de uma formação de “campanha extraordinária”, o novo órgão possuía autonomia e credibilidade para além da burocracia estatal.⁴⁶⁷ Como relatou Almir de Castro, optou-se pela primazia do treinamento dentro do país ao invés de aperfeiçoamentos no exterior, com a criação de centros de excelência e priorização dos cursos relacionados ao “desenvolvimento nacional” e que não gozavam de independência. Como exemplo, o ex-Diretor aponta a ausência de investimentos nos

⁴⁶³ Decreto nº 29.741/1951.

⁴⁶⁴ Decreto nº 29.741/1951.

⁴⁶⁵ GOUVÊA, Fernando. O primeiro decênio da CAPES:... Op. cit., p. 531.

⁴⁶⁶ 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**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 111-132, jan./jun. 2006, p. 115-116.

⁴⁶⁷ GOUVÊA, Fernando. O estudo do Boletim Informativo da CAPES: contribuições para a historiografia da Educação Superior no Brasil nos anos 1950-1960. **Cadernos de História da Educação**, v. 11, n. 1, p. 145-163, jan./jun. 2012, p. 162.

curso de medicina, ainda que, na época, o Presidente da República, o Ministro da Educação e o responsável pela CAPES fossem médicos.⁴⁶⁸

Vencido o primeiro prazo de promoção da “campanha nacional”, o Decreto nº 30.286/1951 prorrogou-o por mais um ano.⁴⁶⁹ Na realidade, sua prorrogação foi até 30 de junho de 1952 e a posterior ausência de prorrogação formal não impediu a continuidade das atividades, caracterizadas pela organização *ad hoc* e ausência de regras rígidas.⁴⁷⁰ A partir de 1953 teve início o programa de concessão de bolsas da CAPES.⁴⁷¹

Embora integrasse a estrutura organizacional e financeira do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, órgão que rivalizava os rumos do ensino superior com a própria CAPES,⁴⁷² e mesmo sem regulamentação do processo de escolha dos bolsistas, o sistema de seleção era acadêmico. Na época, o principal órgão responsável pela concessão de auxílio à pesquisa era o CNPq, com recursos e amplitudes muito superiores.⁴⁷³ Havia duplicação de atividades pelos órgãos quando seus dirigentes entendiam conveniente. Outras vezes, havia complementação. A relação dos dirigentes de ambos os órgãos era pessoal.⁴⁷⁴

Uma das formas de atuação que possibilitou a consolidação da CAPES foi a divulgação do “Boletim Informativo”, estratégia de intervenção através de um periódico. Na publicação eram divulgadas as atividades desenvolvidas, os projetos e as perspectivas do novo órgão, permitindo a interação descentralizada da educação superior.⁴⁷⁵

Existiam seções contendo notícias sobre Eventos Acadêmicos e Científicos, Instituições, Ministério da Educação, Intercâmbios e Cursos de aperfeiçoamento pós-graduado, relatos sobre o “Mundo Universitário” e sobre “Aspectos Internacionais da Educação”. Com contribuições de diversas instituições, surgiu uma rede de interação e discussão composta desde órgãos governamentais até atores isolados.⁴⁷⁶

⁴⁶⁸ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:...** Op. cit., p. 33-34.

⁴⁶⁹ GOUVÊA, Fernando. A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da CAPES (1951-1961). **Revista Brasileira de Pós-Graduação - RBPG**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 373-397, jul. 2012, p. 379.

⁴⁷⁰ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:...** Op. cit., p. 33.

⁴⁷¹ BRASIL. CAPES 60 anos. Op. cit., p. 9.

⁴⁷² GOUVÊA, Fernando. O primeiro decênio da CAPES:... Op. cit., p. 531-532.

⁴⁷³ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:...** Op. cit., p. 39-40.

⁴⁷⁴ GOUVÊA, Fernando. A institucionalização da pós-graduação no Brasil:... Op. cit., p. 392.

⁴⁷⁵ GOUVÊA, Fernando; MENDONÇA, Ana Waleska Pollo Campos. A contribuição de Anísio Teixeira para a institucionalização da Pós-graduação no Brasil:... Op. cit., p. 113 e 118.

⁴⁷⁶ GOUVÊA, Fernando; MENDONÇA, Ana Waleska Pollo Campos. A contribuição de Anísio Teixeira para a institucionalização da Pós-graduação no Brasil:... Op. cit., p. 119-125.

A CAPES foi formalmente consolidada pelo Decreto nº 50.737/1961, que a subordinou diretamente à Presidência da República, substituiu a comissão por um conselho consultivo e inaugurou uma campanha, com coordenador e diretor executivo.⁴⁷⁷ Foram-lhe atribuídos cinco objetivos no art. 2º, alterados pelo Decreto nº 51.146/1961: a) o estímulo à melhoria das condições de ensino e pesquisas dos centros universitários brasileiros, visando a melhor formação dos quadros profissionais de nível superior do país; b) o aperfeiçoamento do pessoal de nível superior já existente, promovido em função das prioridades ditadas pelas necessidades do desenvolvimento econômico e social do país; c) a realização de levantamentos, estudos e pesquisas sobre os problemas encontrados em seu campo de ação; d) a administração das bolsas de estudo oferecidas a estrangeiros no Brasil; e e) a promoção de outras medidas necessárias aos objetivos que foram originalmente previstos no Decreto nº 29.741/1951.⁴⁷⁸

O conselho deveria se reunir, ao menos, duas vezes ao ano (art. 3º) e seria formado por onze membros, oriundos do governo, de órgãos de fomento e da iniciativa privada (art. 4º). Os trabalhos seriam realizados por cinco setores definidos no art. 7º, alterado pelo Decreto nº 51.146/1961: a) Programa Universitário; b) Programa dos Quadros Técnicos e Científicos; c) Serviço de Estudos, Levantamentos e Documentação; d) Serviço de Bolsas de Estudo; e e) Secretaria Administrativa.⁴⁷⁹

Como indica Fernando Gouvêa, o decreto consolidador apenas formalizou a estrutura que já era institucionalizada na CAPES. O Programa Universitário buscava o desenvolvimento das universidades, incluindo a contratação de profissionais estrangeiros e o aperfeiçoamento dos brasileiros através de cursos e estágios. O Programa dos Quadros Técnicos e Científicos levantava as disponibilidades, necessidades e centros de preparação e aperfeiçoamento existentes, permitindo a avaliação dos potenciais de cada instituição na formação de pessoal. Já o Serviço de Bolsas era a ferramenta mais eficaz e imediata para capacitação docente, seja fornecendo bolsas e auxílios, seja divulgando as bolsas disponíveis em outros órgãos de fomento ou entidades.⁴⁸⁰ Por fim, a Secretaria Administrativa viabilizava o funcionamento dos demais setores.

⁴⁷⁷ GOUVÊA, Fernando. A institucionalização da pós-graduação no Brasil:... Op. cit., p. 381-382.

⁴⁷⁸ Decreto nº 50.737/1961.

⁴⁷⁹ Decreto nº 50.737/1961.

⁴⁸⁰ GOUVÊA, Fernando. A institucionalização da pós-graduação no Brasil:... Op. cit., p. 383-386 e 389.

Apenas em 1963 houve nomeação dos ocupantes dos cargos criados⁴⁸¹ e em abril de 1964, com o início do governo Militar, Almir Castro e Anísio Teixeira foram exonerados da CAPES, que passou para direção de Suzana Gonçalves, oriunda da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Em sua gestão, o CFE, responsável pela distribuição de recursos da educação, reconheceu a necessidade de dotação orçamentária própria para o órgão, permitindo a elaboração de proposta de trabalho. Outras fontes de recursos, como empréstimos internacionais e convênios com fundações estrangeiras foram viabilizados.⁴⁸²

Através do Decreto nº 53.932/1964, o governo reuniu na CAPES atribuições de órgãos autônomos como o Programa de Expansão do Ensino Tecnológico e a Comissão Supervisora do Plano dos Institutos, subordinando-a novamente ao Ministério da Educação e Cultura (art. 1º).⁴⁸³ De acordo com Suzana Gonçalves, sua gestão buscou aumentar os recursos disponíveis à CAPES, valendo-se da estrutura de pessoal que já existia no órgão.⁴⁸⁴

Como relatou Celso Barroso Leite, após o período de formação da CAPES as diretrizes continuaram as mesmas e, sendo um órgão pequeno com programas bem formulados, não estava sujeito a mudanças em razão do governo militar.⁴⁸⁵ De qualquer modo, a nova regulamentação excluiu do conselho deliberativo os representantes da iniciativa privada e todos os membros passaram a ser designados pelo Presidente da República mediante indicação do Ministro da Educação e Cultura (art. 5º).

O conselho, até então órgão consultivo, tornou-se o órgão máximo da CAPES, competindo-lhe a definição da organização e a aprovação das normas de trabalho, a aprovação das bolsas de estudo concedidas, da proposta orçamentária anual e do plano de aplicação de recursos, dos planos de trabalho e dos projetos específicos (art. 6º). A execução das deliberações cabia ao Diretor Executivo, de livre nomeação do Ministro da Educação (art. 7º e seu p. único).

⁴⁸¹ GOUVÊA, Fernando. A institucionalização da pós-graduação no Brasil:... Op. cit., p. 382.

⁴⁸² BRASIL. CAPES 60 anos:... Op. cit., p. 10.

⁴⁸³ Decreto nº 53.932/1964.

⁴⁸⁴ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:...** Op. cit., p. 48-50.

⁴⁸⁵ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:...** Op. cit., p. 58-59.

Caio Fernandes Barbosa, pesquisador da história da CAPES, revela que a bibliografia do órgão entre 1964 e 1989 é escassa, reflexo do período militar.⁴⁸⁶ Em 1965, o CFE editou o Parecer nº 977, regulamentando a pós-graduação *stricto sensu* no Brasil. O papel desempenhado pela CAPES como promotora das políticas nacionais e regionais do aperfeiçoamento dos docentes universitários foi assegurado no art. 36 da Lei 5.540/1968,⁴⁸⁷ e mantido, em cooperação ou subordinada a outros órgãos, após as alterações promovidas pelo Decreto-Lei nº 464/1969.⁴⁸⁸

O Decreto nº 63.343/1968 criou centros regionais de pós-graduação (art. 1º), cabendo à CAPES, em cooperação com o CNPq, adotar as providências necessárias para instalá-los (art. 2º).⁴⁸⁹ Para Darcy Closs, a ideia de criação desses centros foi de Newton Sucupira, então diretor do Departamento de Assuntos Universitários (DAU).⁴⁹⁰

Com a reestruturação do Ministério da Educação promovida pelo Decreto nº 66.967/1970, a CAPES passou a ser um órgão subordinado ao DAU (art. 1º, § 5º, inc. II). Como afirmou Celso Barroso Leite, a CAPES se tornou executora das políticas do DAU, tendo, inclusive, substituído a origem de seus recursos, antes oriundos de diversas fontes, como, por exemplo, empréstimos e convênios, para uma única dotação orçamentária federal, com a criação do Fundo de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (FAPES).⁴⁹¹

Em 1970, a estrutura da CAPES foi reformulada pelo Decreto nº 66.662, deixando de ser identificada como campanha e se tornando uma Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, órgão autônomo do Ministério da Educação (art. 1º). Foi mantida a estrutura composta por um conselho deliberativo com membros indicados pelo governo, mas no mínimo seis deles deveriam ser docentes universitários, e um terço ser pós-graduado (art. 5º, inc. II).⁴⁹²

A autonomia financeira do órgão seria garantida pelo FAPES, cuja principal origem seria o próprio tesouro federal (art. 9º). Já a autonomia administrativa decorreria

⁴⁸⁶ BARBOSA, Caio Fernandes. Olhares sobre a Capes: ciência e política na ditadura militar (1964-1985). **Revista de História**, v. 1, n. 2, p. 99-109, 2009, p. 109.

⁴⁸⁷ Lei nº 5.540/1968.

⁴⁸⁸ Art. 15 do Decreto-Lei nº 464/1969.

⁴⁸⁹ Decreto nº 63.343/1968.

⁴⁹⁰ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:... Op. cit.**, p. 70.

⁴⁹¹ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:... Op. cit.**, p. 63.

⁴⁹² Decreto nº 66.662/1970.

de estrutura própria (art. 8º). Anualmente deveriam ser apresentados relatório de atividades e prestação de contas (art. 11).⁴⁹³

Diante da proliferação dos programas de pós-graduação e da pouca qualificação do CFE, órgão responsável pelo credenciamento das instituições de ensino superior, tornou-se necessário um mecanismo de avaliação.⁴⁹⁴ De um lado estava o crescimento e a consolidação da pós-graduação no Brasil, do outro a ampliação e aperfeiçoamento de mecanismos de estímulo e controle do governo.⁴⁹⁵

Em 1974 houve alteração do Diretor-Executivo da CAPES. Assumiu o cargo Darcy Closs, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que auxiliou na criação do Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul, era colaborador do DAU e havia realizado um levantamento sobre a pós-graduação brasileira. O novo diretor tinha percebido em seu diagnóstico anteriormente realizado que embora existissem diversos cursos de pós-graduação, apenas uma parte deles estava devidamente credenciada. Constatou, também, que os verdadeiros núcleos de pesquisa acadêmica eram aqueles ligados à atuação de Anísio Teixeira.⁴⁹⁶

No mesmo ano, foi lançado o Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) e alteradas as disposições sobre a CAPES. O I PNPG possuía como diretriz a institucionalização da pós-graduação como atividade regular das universidades, com melhoria da qualidade, racionalização de recursos e expansão planejada, evitando-se as diferenças regionais.⁴⁹⁷ Sua elaboração coube ao Conselho Nacional de Pós-Graduação, recém-criado pelo Decreto nº 73.411/1974, do qual um dos integrantes era o Diretor-Executivo da CAPES (art. 1º a 3º).⁴⁹⁸

Mesmo com a entrada em vigor do Decreto nº 74.299/1974, a CAPES continuava caracterizada como órgão executor, participando apenas como colaboradora do DAU na implementação das políticas de pós-graduação (art. 1º). Entretanto, foi inserida uma Divisão Técnica em sua estrutura, responsável por elaborar programas,

⁴⁹³ Decreto nº 66.662/1970.

⁴⁹⁴ VELLOSO, Andrea. A pós-Graduação no Brasil:... Op. cit., p. 9.

⁴⁹⁵ MEDEIRO, Michele Dias. **Avaliação da pós-graduação no Brasil e a produção intelectual: o "modelo Capes" de 1975 a 2002.** Dissertação (mestrado). 162f. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, PPGD em Gestão Educacional, Porto Alegre, 2016, p. 61.

⁴⁹⁶ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:... Op. cit.**, p. 69-76.

⁴⁹⁷ HOSTINS, Regina Célia Linhares. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) e suas repercussões:... Op. cit., p. 137.

⁴⁹⁸ Decreto nº 73.411/1974.

levantar dados sobre as necessidades nacionais e regionais de pessoal de ensino superior, coordenar e avaliar as atividades de capacitação promovidas pela CAPES, orientar e prestar assistência na elaboração e execução de programas de pós-graduação e analisar e emitir parecer sobre pedidos de bolsas e auxílios financeiros (art. 10).⁴⁹⁹

O Conselho Deliberativo foi transformado em Conselho Técnico-Administrativo (art. 2º, inc. I),⁵⁰⁰ cujo principal reflexo foi a desnecessidade de análise individual dos processos de concessão de bolsas de estudo. Foi estabelecido um processo com tratamento institucional no qual o novo conselho fixava os critérios gerais. Como relata Darcy Closs, na época havia um representante do Serviço Nacional de Inteligência com direito a veto, mas não havia interferência ostensiva e direta do governo Militar sobre a atuação da CAPES.⁵⁰¹

Entre 1974 e 1978, houve profunda alteração das atividades desenvolvidas, inaugurando-se a modalidade “doutorado-sanduíche”, atentando-se para as desigualdades regionais e ampliando em mais de dez vezes o número de bolsas concedidas.⁵⁰² A CAPES mudou sua sede do Rio de Janeiro para Brasília e a equipe de trabalho foi quase integralmente reformulada.⁵⁰³

Michely Jabala Mamede Vogel afirma que o período entre 1976 e 1977 foi o início das avaliações realizadas pela CAPES. Uma comissão era criada especificamente para acompanhar a evolução de determinado programa, verificando sua qualidade e seus problemas.⁵⁰⁴ Para Maria Helena de Oliveira Guimarães as primeiras avaliações foram realizadas em 1977 e utilizaram uma matriz de indicadores dos resultados alcançados pelos cursos avaliados.⁵⁰⁵

Dentre os critérios, estavam dados objetivos como quantidade de publicações, dissertações e teses, qualificação docente e infraestrutura dos cursos, que serviam de parâmetro para as ações de acompanhamento, controle e investimento que seriam realizadas.⁵⁰⁶ A CAPES possuía um Comitê de Assessores indicados pela comunidade

⁴⁹⁹ Decreto nº 74.299/1974.

⁵⁰⁰ Decreto nº 74.299/1974.

⁵⁰¹ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:...** Op. cit., p. 79-80.

⁵⁰² BRASIL. CAPES 60 anos. Op. cit., p. 11.

⁵⁰³ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:...** Op. cit., p. 79.

⁵⁰⁴ VOGEL, Michely Jabala Mamede. **Avaliação da pós-graduação brasileira: análise dos quesitos utilizados pela CAPES e das críticas da comunidade acadêmica.** Op. cit., p. 2.

⁵⁰⁵ GUIMARÃES, Maria Helena de Oliveira. **Avaliação:...** Op. cit., p. 58.

⁵⁰⁶ GUIMARÃES, Maria Helena de Oliveira. **Avaliação:...** Op. cit., p. 58-59.

científica que, embora não fosse dotado de nenhum mecanismo de escolha e substituição, era integrado pelos melhores pesquisadores da área, que indicavam seus próprios substitutos.⁵⁰⁷

Como destaca Regina Célia Linhares Hostins, na medida em que se repetiam as avaliações realizadas, os comitês se transformavam em fóruns para fixação de padrões de qualidade, além de legitimarem as pesquisas em curso e valorizarem certas publicações e atividades.⁵⁰⁸ Os cursos recebiam classificação com as letras “A”, “B”, “C”, “D” ou “E” e o Grupo Técnico de Coordenação analisava os critérios adotados com base nas avaliações anteriores.⁵⁰⁹

Michele Dias Medeiros destaca que não há menção do Grupo Técnico de Coordenação em documentos oficiais, acreditando que se tratava de um grupo informal criado entre as agências de financiamento.⁵¹⁰ Sandra Zákia Sousa e Lucídio Bianchetti esclarecem que a sistemática de avaliação desenvolvida tinha como base as atividades da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e do CNPq, mas foi marcada pela cooperação entre os representantes de área e órgãos interessados, como a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação.⁵¹¹

Para Darcy Closs, no final da década de 1970, a CAPES se consolidou como agência de pós-graduação, ultrapassando o CNPq no número de bolsas concedidas e diferenciando suas atividades deste órgão de fomento.⁵¹² Após um período de expansão do ensino superior, o Brasil vivenciou retração da demanda e perda da qualidade. O sistema de avaliação entrou na pauta das entidades representativas das instituições de ensino superior e do Ministério da Educação e Cultura.⁵¹³ Cláudio de Moura Castro afirma que Darcy Closs rompeu cognitivamente com a CAPES de Anísio Teixeira, aproveitando fundos adicionais para crescer como instituição. Nas palavras do próprio ex-diretor, não se acreditava em equidade, justiça social ou assistencialismo, a busca era

⁵⁰⁷ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:...** Op. cit., p. 76.

⁵⁰⁸ HOSTINS, Regina Célia Linhares. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) e suas repercussões:... Op. cit., p. 139.

⁵⁰⁹ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos:...** Op. cit., p. 78.

⁵¹⁰ MEDEIRO, Michele Dias. **Avaliação da pós-graduação no Brasil e a produção intelectual:...** Op. cit., p. 65.

⁵¹¹ SOUSA, Sandra Zákia; BIANCHETTI, Lucídio. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil: o protagonismo da ANPEd. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 36, p. 389-409, set./dez. 2007, p. 401.

⁵¹² SOUSA, Sandra Zákia; BIANCHETTI, Lucídio. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil:... Op. cit., p. 77.

⁵¹³ GUIMARÃES, Maria Helena de Oliveira. **Avaliação:...** Op. cit., p. 59.

pela formação de uma elite de pesquisadores com base na meritocracia. Os programas que atingiam o conceito “A” recebiam mais bolsas e auxílios financeiros.⁵¹⁴

Iniciou-se uma ligação entre financiamento e avaliação, na qual aqueles que se recusassem a ser avaliados não receberiam financiamento, ou, se optassem por recebê-lo, deveriam se adaptar às “regras do jogo”.⁵¹⁵ Maria Helena de Oliveira Guimarães, com posição contrária, afirma que no período inicial da avaliação da universidade brasileira houve intensa discussão dos mecanismos utilizados, com sugestões quanto à forma de distribuição dos recursos, o papel social da avaliação, auto-avaliação, etc. A preocupação do Ministério da Educação e Cultura era com a popularização dos procedimentos avaliatórios e com a divulgação das experiências realizadas.⁵¹⁶

O Conselho Nacional de Pós-graduação foi extinto em 1981 e suas atribuições passaram para a CAPES, incluindo a missão de elaborar o II PNPG.⁵¹⁷ O instrumento era bem simples, dividido em cinco capítulos: I) Premissas Básicas da Política Nacional de Pós-Graduação; II) Situação da Pós-Graduação; III) O papel da Pós-Graduação no contexto nacional; IV) Os objetivos básicos do Plano Nacional de Pós-Graduação; e V) Prioridades e Diretrizes. Nota-se a preocupação com a função instrumental da pós-graduação para auxiliar nos Planos Nacional de Desenvolvimento e Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.⁵¹⁸

Em 29 de março de 1982, o Decreto nº 87.062 reestruturou o Ministério da Educação e Cultura, reconhecendo a CAPES como órgão autônomo dentro de sua estrutura (art. 2º, inc. V, “3”),⁵¹⁹ possibilitando sua consolidação dentro do governo e perante a comunidade científica.⁵²⁰ No mesmo ano, o novo estatuto foi introduzido pelo Decreto nº 86.816, que expandiu as finalidades até então previstas para o órgão.

A CAPES deixou de ser mero executor das decisões do DAU e passou a subsidiar a SESu, sucessora daquele órgão, na formulação de políticas para a pós-

⁵¹⁴ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos...** Op. cit., p. 90-91 e 93.

⁵¹⁵ MEDEIRO, Michele Dias. **Avaliação da pós-graduação no Brasil e a produção intelectual...** Op. cit., p. 67.

⁵¹⁶ GUIMARÃES, Maria Helena de Oliveira. **Avaliação...** Op. cit., p. 60-62.

⁵¹⁷ Art. 1º do Decreto nº 86.791/1981.

⁵¹⁸ BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Pós-Graduação. **II PNPG – Plano Nacional de Pós-Graduação 1982-1985**. Brasília: 1982. Disponível em https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/II_PNPG.pdf, acesso em 19 jan. 2017.

⁵¹⁹ Decreto nº 87.062/1982.

⁵²⁰ MEDEIRO, Michele Dias. **Avaliação da pós-graduação no Brasil e a produção intelectual...** Op. cit., p. 61-62.

graduação e formação de docentes do ensino superior (art. 1º, inc. I). Além de elaborar o PNPG, passou a fomentar a pós-graduação através de: a) concessão de auxílios financeiros e assessoria técnica (inc. II); b) realização de projetos especiais e experimentos (inc. III); c) promoção de estudos (inc. VII); d) atividades (inc. VI); e) intercâmbios (inc. VIII); e f) transferência de tecnologia entre as instituições (inc. XII). Também ficou incumbida da concessão de bolsas de estudo (inc. XII) e de acompanhar e avaliar os cursos (inc. V).⁵²¹

Como relata Cláudio de Moura Castro, a avaliação ajudou no processo de calibragem da pós-graduação, sendo alvo de forte contestação de diversos cursos ao mesmo tempo em que era defendida por outros. Desse embate, pelo fato de os avaliadores pertencerem à comunidade científica e em razão do encerramento do clientelismo na distribuição de recursos após sua vinculação aos conceitos atribuídos aos cursos, foram sedimentadas as bases do procedimento avaliatório.⁵²² Embora injustiças na distribuição de recursos tenham ocorrido,⁵²³ o processo de avaliação até meados da década de 1990 ainda era caracterizado como indutor da solidariedade entre os programas, não pela competição entre eles.⁵²⁴

A estrutura da CAPES continuou dividida entre um Conselho Deliberativo e uma Diretoria-Geral, da qual faziam parte uma Diretoria de Administração e outra de Programas (art. 3º). Os representantes dessas diretorias, embora não tivessem direito a voto, tinham assento e voz garantidos no Conselho Deliberativo (art. 4º, § 2º).⁵²⁵ Em 1986, o Decreto nº 92.642 inseriu o Conselho Técnico-Científico (CTC) dentro da estrutura básica do órgão (art. 1º). O novo conselho era composto pelo Diretor-Geral da CAPES, os Diretores de Programas e de Administração e os Presidentes das Comissões de Consultores Científicos, que passariam a ser escolhidos e designados para mandato de dois anos pelo Conselho Deliberativo (art. 2º).⁵²⁶

Michele Dias Medeiros destaca que o CTC possuía funções de consultoria e assessoria à direção da CAPES e ao Conselho Deliberativo, sendo exíguos ou inexistentes

⁵²¹ Decreto nº 86.816/1982.

⁵²² FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos...** Op. cit., p. 92-93.

⁵²³ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos...** Op. cit., p. 93.

⁵²⁴ SOUSA, Sandra Zákia; BIANCHETTI, Lucídio. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil... Op. cit., p. 401.

⁵²⁵ Decreto nº 86.816/1982.

⁵²⁶ O art. 1º do Decreto nº 92.642/1986 alterou o art. 3º do Decreto nº 86.816/1982, enquanto o art. 2º inseriu o art. 5º no mesmo decreto.

os documentos oficiais que tratam do assunto.⁵²⁷ A ata da 1ª Reunião do CTC, ocorrida em 21 de julho de 1986, revela intensa discussão sobre a legitimidade da escolha dos membros dos conselhos da CAPES, bem como eventual necessidade de limitação da permanência de um mesmo conselheiro para mandatos consecutivos.⁵²⁸ Questão que merece análise crítica ainda nos dias atuais.

Na segunda reunião do CTC, os debates foram concentrados no valor e duração das bolsas, limitados a trinta e seis meses para mestrandos e quarenta e oito meses para doutorandos.⁵²⁹ A ata da 3ª Reunião, ocorrida em 18 de setembro de 1986, demonstra que o órgão colegiado passou a discutir questões técnicas e políticas envolvendo o planejamento do ensino superior, assim como políticas de avaliação e relações com os demais órgãos que cuidavam do ensino, da pesquisa e dos rumos da educação nacional.⁵³⁰

O documento “Subsídios à Reforma do Ensino Superior” teve sua redação final aprovada na 4ª Reunião do CTC, de 17 de dezembro de 1986. Nele constavam sugestões sobre os rumos da universidade brasileira e questões como o Princípio da Gratuidade do ensino superior público, a necessidade de um processo de avaliação contínuo, autonomia universitária e qualidade do ensino.⁵³¹ As questões sobre avaliação e bolsas de estudo passaram a ser discutidas na quase totalidade das reuniões seguintes do CTC. Com esse panorama a CAPES enfrentaria as mudanças ocasionadas pela nova Constituição e o agravamento da crise econômica brasileira.

2.1.2 Da Constituição de 1988 aos dias atuais

Em 1988, além da entrada em vigor de uma nova Constituição, apareceram as dificuldades financeiras para repasse das bolsas e auxílios financeiros em razão do atraso da liberação dos valores à CAPES.⁵³² Na ata da 8ª Reunião ficou clara a dificuldade de expansão ou mesmo para o planejamento das atividades de 1989, sendo apontadas as tratativas com a Secretaria do Planejamento. A baixa produção científica e o longo tempo

⁵²⁷ MEDEIRO, Michele Dias. *Avaliação da pós-graduação no Brasil e a produção intelectual...* Op. cit., p. 82.

⁵²⁸ Ata da 1ª Reunião do CTC.

⁵²⁹ Ata da 2ª Reunião do CTC.

⁵³⁰ Ata da 3ª Reunião do CTC.

⁵³¹ Ata da 4ª Reunião do CTC.

⁵³² Ata da 7ª Reunião do CTC.

para titulação entraram na pauta das discussões sobre avaliação, fomento e reestruturação da pós-graduação.⁵³³

Dificuldades orçamentárias, atrasos no repasse de bolsas e auxílio financeiros e a perda de funcionários ocuparam as discussões do CTC entre 1988 e 1990, ao mesmo tempo que seus membros continuavam buscando uma reestruturação da pós-graduação, ingressando no debate questões como eficiência, necessidade de correção de distorções históricas e o papel da avaliação.⁵³⁴ No ano de 1990, a CAPES foi extinta pela Medida Provisória nº 150/1990 (art. 27, § 1º, “d”),⁵³⁵ sendo recriada pela Lei nº 8.028/1990, que a inseriu, como órgão, na estrutura do Ministério da Educação (art. 23, inc. II, “f”).⁵³⁶ A reversão da extinção decorreu de grande mobilização das universidades com o apoio da Pasta educacional.⁵³⁷

A ata da 14ª Reunião do CTC evidencia que a CAPES já discutia sua transformação em fundação e os impactos daí advindos,⁵³⁸ o que ocorreu com a Lei nº 8.405/1992. Além de possuir a natureza de fundação (art. 1º), as atribuições da CAPES tornaram-se sucintas: a) subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a pós-graduação; b) coordenar e avaliar os cursos de pós-graduação; e c) estimular, através de bolsas e auxílios, a formação de recursos humanos qualificados para a docência superior em instituições públicas e privadas (art. 2º).⁵³⁹

Três órgãos de direção foram previstos: Conselho Superior, Diretoria e Conselho Técnico-Científico, cujas atribuições seriam previstas no estatuto da fundação (art. 6º).⁵⁴⁰ O novo estatuto foi implementado pelo Decreto nº 524/1992, que definiu a composição e atribuições dos órgãos de direção da CAPES.⁵⁴¹

O Conselho Superior era formado por sete membros natos, oriundos de órgãos governamentais, e oito membros designados pelo Ministro da Educação, dos quais cinco eram escolhidos dentre profissionais atuantes no ensino e na pesquisa, dois oriundos do setor produtivo e um dentre os componentes do colegiado do Fórum Nacional dos Pró-

⁵³³ Ata da 8ª Reunião do CTC.

⁵³⁴ Ata da 13ª e 14ª Reuniões do CTC.

⁵³⁵ Medida Provisória nº 150/1990.

⁵³⁶ Lei nº 8.028/1990.

⁵³⁷ BRASIL. CAPES 60 anos. Op. cit., p. 12.

⁵³⁸ Ata da 14ª Reunião do CTC.

⁵³⁹ Lei nº 8.405/1992.

⁵⁴⁰ Lei nº 8.405/1992.

⁵⁴¹ Decreto nº 524/1992.

reitores de Pesquisa e Pós-graduação. Os componentes designados tinham mandato de dois anos, permitida uma recondução (art. 5º).⁵⁴²

A presidência do colegiado era do Presidente da CAPES (art. 6º). As deliberações exigiam a presença da maioria absoluta dos seus membros e seriam aprovadas pela “maioria absoluta dos presentes” (art. 7º, p. único). Após o Decreto nº 1.273/1994, a redação do parágrafo único do art. 7º foi ajustada e o quórum de aprovação das deliberações passou a ser a maioria dos presentes. As decisões eram expressas através de resoluções assinadas pelo presidente do conselho (art. 7º, p. único).⁵⁴³

Cabia ao Conselho Superior aprovar os atos de gestão e propostas orçamentárias da CAPES, estabelecer prioridades do órgão, apreciar a proposta do PNPGE e os critérios e procedimentos para concessão de bolsas de estudo e auxílios. Também era responsável pela designação dos coordenadores das Comissões de Consultores Científicos. Após a edição do Decreto nº 1.273/1994, essa função passou ao Presidente da CAPES, restando ao Conselho a definição do processo de escolha dos coordenadores das comissões (art. 10 e 11).⁵⁴⁴

Enquanto o Presidente da CAPES era nomeado pelo Presidente da República, os demais Diretores ingressavam através de atos do Ministro da Educação (art. 8º). Ainda que houvesse a previsão estatutária das funções dos consultores científicos, que deveriam acompanhar e avaliar os programas de pós-graduação, apreciar o mérito da solicitação das bolsas de estudos e auxílios financeiros e opinar sobre outras matérias (art. 3º), não havia disposição sobre suas indicações, apenas a dos coordenadores das comissões.⁵⁴⁵

O CTC, composto pelo Presidente e pelos Diretores da CAPES, bem como pelos Coordenadores das Comissões de Consultores Científicos (art. 9º), manteve suas características de órgão opinativo e colaborativo (art. 13). Embora Michele Dias Medeiros indique que apenas a partir de 1998 o CTC passou a interferir no processo de avaliação da pós-graduação,⁵⁴⁶ a partir da 31ª e 32ª atas das reuniões do colegiado é possível perceber que os procedimentos e critérios de avaliação aplicados para os anos de

⁵⁴² Decreto nº 524/1992.

⁵⁴³ Decreto nº 524/1992 e alteração promovida pelo Decreto nº 1.273/1994.

⁵⁴⁴ Decreto nº 524/1992 e alteração promovida pelo Decreto nº 1.273/1994.

⁵⁴⁵ Decreto nº 524/1992.

⁵⁴⁶ MEDEIRO, Michele Dias. *Avaliação da pós-graduação no Brasil e a produção intelectual:...* Op. cit., p. 82-83.

1995 e 1996 já foram estabelecidos por esse órgão.⁵⁴⁷

Angela Santana indica que a assunção de funções pelo CTC ocorreu a partir da gestão de Maria Andréa Loyola. Sob sua direção, todas as decisões da CAPES passaram a ser discutidas em conjunto. Diante da extinção do Conselho Deliberativo e da tradicional atuação do CTC, esse órgão passou a discutir e implementar as políticas da CAPES.⁵⁴⁸ Não foi possível confirmar os fatos em razão da impossibilidade de acesso às atas da 27ª à 30ª e da 33ª à 36ª reuniões do CTC.⁵⁴⁹

Nas 37ª e 38ª reuniões foi decidida a alteração da sistemática de avaliação, materializadas através da Portaria nº 1.418/1998 do Ministério da Educação.⁵⁵⁰ Na 39ª Reunião, o CTC estabeleceu os critérios para avaliação dos programas de pós-graduação através de conceitos de “1” a “7”, bem como quais continuariam a expedir diplomas reconhecidos ou não.⁵⁵¹ O próprio colegiado decidiu na 40ª reunião pela necessidade de análise dos resultados das avaliações para “assegurar um mínimo de coerência e uniformidade ao processo de avaliação das diferentes áreas e permitir a composição de uma visão integrada do desempenho do sistema de pós-graduação”.⁵⁵²

A assunção pelo CTC das atribuições concretas sobre o procedimento de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* veio desacompanhada das correspondentes alterações no estatuto da CAPES, mesmo após a vigência de um novo regramento, instituído pelo Decreto nº 3.543/2000. O novo estatuto, embora tenha criado órgãos de assistência direta e imediata ao presidente da CAPES (art. 4º, inc. III), órgãos seccionais (art. 4ª, inc. IV) e órgãos específicos singulares (art. 4º, inc. V), manteve as atribuições do CTC, do Conselho Superior e da Diretoria.⁵⁵³ Após 1998, nota-se das atas das reuniões

⁵⁴⁷ Ata da 31ª e 32ª Reuniões do CTC.

⁵⁴⁸ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos...** Op. cit., p. 146.

⁵⁴⁹ Foi formulado pedido de acesso a todas as atas das reuniões do CTC através do Portal da Transparência (Protocolo nº 23480015536201645). Na primeira resposta obtida a CAPES se negou a fornecer os documentos alegando a existência de Termo de Classificação de Informação que impedia seu acesso. Após recurso para a diretoria do órgão foi franqueado seu acesso. Todavia, em e-mail no qual foram encaminhados todos os documentos digitalizados a CAPES informou que as atas da 27ª a 30ª e 33ª a 36ª reuniões não puderam ser localizadas. Não houve informações sobre a existência de procedimento administrativo para apuração do desaparecimento dos documentos, que seriam essenciais para verificar a atuação do CTC na primeira metade da década de 1990.

⁵⁵⁰ Ata da 37ª e 38ª Reuniões do CTC.

⁵⁵¹ Ata da 39ª Reunião do CTC.

⁵⁵² Ata da 40ª Reunião do CTC.

⁵⁵³ A estrutura da CAPES foi definida pelo art. 4º: “Art. 4º A CAPES tem a seguinte Estrutura Organizacional: I - órgãos colegiados: a) Conselho Superior; e b) Conselho Técnico-Científico; II - órgão executivo: Diretoria-Executiva; III - órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente: a) Gabinete; b) Coordenação-Geral de Cooperação Internacional; e c) Procuradoria Jurídica; IV - órgãos seccionais: a)

do CTC que as questões sobre avaliação (critérios, homologação de resultados, recomendações, etc.) se tornaram a principal atividade do colegiado. Essa atuação permitiu que o CTC passasse a ser o principal órgão da CAPES, deixando suas funções estatutárias de assessoramento e consultoria para interferir na classificação dos cursos e homologar o resultado das avaliações. Na complexa estrutura burocrática, hierarquizada e centralizada que se tornou a CAPES, os programas de pós-graduação foram obrigados a seguir suas regras, sob pena de não pertencer ao modelo de pós-graduação brasileiro.⁵⁵⁴

Nina Beatriz Ranieri alerta que não havia nenhuma função normativa estabelecida para CAPES, que frequentemente se utilizava da atribuição do Presidente de “aprovar os atos pertinentes” ao seu funcionamento (art. 19, inc. II), para editar portarias com natureza normativa. Cita a autora, como exemplo, a regulamentação do mestrado profissional, decorrente de deliberação do Conselho Superior materializada na Portaria nº 80/1998.⁵⁵⁵

Em 2001, com a edição da Resolução CES/CNE nº 01, restou formalizada a ausência de atribuições da CAPES para com a pós-graduação *lato sensu* (art. 1º, § 1º).⁵⁵⁶ O período de transformações se encerrou com a edição de um novo regulamento da CAPES, cuja entrada em vigor ocorreu em 21 de março de 2003 (art. 5º).⁵⁵⁷

O Decreto nº 4.631/2003 não promoveu alterações nas atribuições de órgãos internos, exceto pela vinculação da Auditoria ao Conselho Superior e pela supressão da forma de indicação do assessor jurídico.⁵⁵⁸ Em 2007, novas alterações foram incorporadas em razão da aprovação da Lei nº 11.502, responsável pela formação da Nova CAPES, que assumiu as atribuições de indução e fomento na formação de professores para educação básica.⁵⁵⁹

Dentre as atribuições dispostas no art. 2º da Lei nº 8.405/1992 foi inserida a formação de professores para o magistério da educação básica e criado um novo Conselho

Auditoria Interna; e b) Diretoria de Administração; V - órgãos específicos singulares: a) Diretoria de Programas; e b) Diretoria de Avaliação.” (Decreto nº 3.543/2000).

⁵⁵⁴ MEDEIRO, Michele Dias. **Avaliação da pós-graduação no Brasil e a produção intelectual...** Op. cit., p. 105.

⁵⁵⁵ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado...** Op. cit., p. 181-182.

⁵⁵⁶ Resolução nº 01/2001 – CES/CNE.

⁵⁵⁷ Decreto nº 4.631/2003.

⁵⁵⁸ Decreto nº 4.631/2003.

⁵⁵⁹ BRASIL. CAPES 60 anos. Op. cit., p. 13.

Técnico-Científico. Passaram a existir dois CTC, o da educação básica (CTC-EB)⁵⁶⁰ e o do ensino superior (CTC-ES).⁵⁶¹ Essa alteração foi consolidada pelo Decreto nº 6.316/2007, que inseriu duas novas diretorias na estrutura da CAPES, uma referente ao ensino básico presencial e outra ao ensino básico à distância.⁵⁶²

Passaram a integrar o CTC-ES um representante da Associação Nacional dos Pós-graduandos, deveria ser um doutorando (art. 8º, inc. V) e dezoito representantes da comunidade científica, sendo ao menos um de cada Grande Área do Conhecimento (art. 8º, inc. III).⁵⁶³ A escolha desses representantes deixou de ser função do Conselho Superior e passou a ser realizada através de eleição organizada pela Diretoria de Avaliação. As nove Grandes Áreas do Conhecimento são divididas em três colégios eleitorais, para que cada qual escolha seis representantes, sendo no mínimo um e no máximo três de cada Grande Área. Podem ser eleitos os Coordenadores de Área previamente nomeados (art. 9º).⁵⁶⁴

Dentre as atribuições do CTC-ES, foi inserido o inc. VII que previu a deliberação “em última instância no âmbito da CAPES sobre propostas de cursos novos e conceitos atribuídos durante a Avaliação dos Programas de Pós-Graduação” (art. 13, inc. VII).⁵⁶⁵ A partir desse momento, é possível afirmar que uma parcela da comunidade científica capturou a atividade regulatória da pós-graduação *stricto sensu*. Hierarquizou-

⁵⁶⁰ O CTC-EB foi criado no contexto de diversas iniciativas do governo federal para resgatar seu protagonismo perante as políticas educacionais, e como alternativa para enfrentamento das dificuldades qualitativas da educação básica brasileira. Seu objetivo é a formação inicial e continuada dos professores da educação básica nos moldes da bem-sucedida experiência da CAPES na formação de pessoal para atuar no nível superior (SCHEIBE, Leda. O Conselho Técnico-Científico da Educação Básica da CAPES e a formação docente. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 814-827, 2011, p. 815-818). Embora a CAPES desenvolva diversos programas relacionados à educação básica, a importância do CTC-EB dentro do órgão continua diminuta. A estrutura do órgão é direcionada primordialmente à pós-graduação *stricto sensu*, existindo apenas o CTC-EB e a Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica destinados a esse nível educacional. A tentativa de utilizar a CAPES para formação de professores da educação básica encontra diversos problemas, como, por exemplo: a) o fato de a CAPES ter alterado seu objetivo inicial – de formação docente superior – para reguladora da pós-graduação *stricto sensu*; b) existirem outros órgãos, na estrutura do Ministério da Educação responsáveis pela educação básica, a exemplo da Secretaria de Educação Básica, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, do INEP, do FNDE, etc.; c) a formação dos professores da educação básica não está diretamente relacionada com a pós-graduação *stricto sensu*, mas sim com o ensino superior, que não é objeto da atuação direta da CAPES. A inserção da formação dos profissionais da educação básica na estrutura da CAPES aparenta ser um equívoco legislativo.

⁵⁶¹ Art. 6º da Lei nº 8.405/1992 com a redação dada pela Lei nº 11.502/2007.

⁵⁶² BRASIL. CAPES 60 anos. Op. cit., p. 13.

⁵⁶³ Antes da alteração, a participação da comunidade científica era desempenhada por dois representantes de cada Grande Área do Conhecimento.

⁵⁶⁴ Decreto nº 6.316/2007.

⁵⁶⁵ Decreto nº 6.316/2007.

se a estrutura da avaliação, de modo que o CTC-ES esteja no topo, formulando critérios gerais e deliberando sobre os resultados da avaliação. Todavia, o colegiado é composto em sua maioria por Coordenadores de Área, que serão os responsáveis pela adaptação dos critérios gerais à sua área. Portanto, os rumos da pós-graduação passaram a ser diretamente influenciados pelos responsáveis pela indicação dos coordenadores e pelas áreas com maior representatividade.⁵⁶⁶

Por fim, sobreveio o Decreto nº 7.692/2012, que dispôs sobre o atual estatuto da CAPES e não alterou as disposições que envolviam a avaliação da pós-graduação *stricto sensu*. É o Presidente da República, após indicação do Ministro da Educação, que nomeia o Presidente da CAPES, responsável pelas designações dos dirigentes das unidades técnicas e administrativas da CAPES, incluindo os Coordenadores de Área (art. 26, inc. V e VI). É sua a coordenação e responsabilidade pelos atos de execução da fundação, contando com o auxílio de diversos diretores estatutários.⁵⁶⁷ O Presidente da CAPES também indica membros natos do CTC-ES, como os Diretores de Avaliação, de Programas e Bolsas no País e de Relações Internacionais.

Quanto aos órgãos responsáveis pelo procedimento de avaliação, a forma de preenchimento de seus cargos e suas atribuições foram normativamente estabelecidas. As definições de critérios e os resultados da avaliação pertencem, em síntese, ao CTC-ES e aos Coordenadores de Áreas. Os demais órgãos possuem funções executórias, viabilizando o funcionamento da CAPES.

O CTC-ES propõe critérios e procedimentos para a avaliação da pós-graduação *stricto sensu* (art. 13, inc. VI) e delibera, em última instância, sobre as propostas de novos cursos e de conceitos atribuídos durante a avaliação dos programas de pós-graduação (art. 13, inc. VII). Sua composição é formada pelo Presidente da CAPES, que também preside o órgão colegiado, pelos Diretores de Avaliação, de Programas e Bolsas no País e de Relações Internacionais, pelos representantes das grandes áreas do conhecimento, escolhidos na forma do art. 9º, por um representante do

⁵⁶⁶ Como demonstram as tabelas anexas, existem Grandes Áreas do Conhecimento formadas por Áreas do Conhecimento próximas, como a de Engenharia, subdividida em quatro áreas. Outras Grandes Áreas, como a Ciências Sociais Aplicadas, contêm Áreas do Conhecimento que não são subdivisões.

⁵⁶⁷ Decreto nº 7.692/2012.

Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação e por um doutorando representando a Associação Nacional de Pós-Graduandos (art. 8º).⁵⁶⁸

Cabe ao Conselho Superior a definição do processo e dos critérios de escolha dos Coordenadores de Áreas, elaborando lista tríplice que será encaminhada ao Presidente da CAPES (art. 12, inc. XI). Os coordenadores devem ser profissionais de reconhecida competência e atuantes no ensino de pós-graduação e na pesquisa (art. 3º, §§ 1º e 2º), e são eles que acompanham e avaliam os cursos e apreciam o mérito das solicitações de bolsas ou auxílios (art. 3º, *caput*). Podem, ainda, indicar outros profissionais para emitir pareceres nos processos de avaliação de cursos, de instituições e de propostas de cursos novos (art. 3º, § 3º).⁵⁶⁹

Atualmente, o procedimento de escolha dos Coordenadores de Áreas está regulamentado na Portaria nº 141/2016. A Diretoria de Avaliação da CAPES realiza consulta a programas de pós-graduação, associações e sociedades científicas de âmbito nacional, colhendo dez nomes que deverão aceitar as atribuições a que foram indicados. O Conselho Superior pode incluir outros nomes e, inclusive, instaurar “comitê de busca” de novos interessados na função. Por fim, elaboram lista tríplice que é encaminhada ao Presidente da CAPES para escolha.⁵⁷⁰

Conforme art. 22, a Diretoria de Avaliação promove e coordena os processos de avaliação, apoiando as visitas e demais atividades, bem como providenciando a apreciação e votação dos pareceres das comissões de área no CTC-ES. A Diretoria de Programas e Bolsas no País supervisiona e coordena a concessão de bolsas e auxílios, mas também planeja, coordena e supervisiona o Portal de Periódicos e homologa os pareceres dos consultores científicos (art. 21).⁵⁷¹

A Diretoria de Relações Internacionais cuida da pós-graduação no âmbito internacional, incluindo a concessão de bolsas e auxílios para estudos realizados fora do país (art. 23). Por fim, o planejamento, coordenação e avaliação do ensino à distância é realizado pela respectiva Diretoria (art. 25).⁵⁷²

⁵⁶⁸ Decreto nº 7.692/2012.

⁵⁶⁹ Decreto nº 7.692/2012.

⁵⁷⁰ Portaria CAPES nº 141/2016. Anteriormente o procedimento de escolha dos Coordenadores de Área foram estabelecidos pelas Portarias nº 68/2014, nº 207/2010, e nº 98/2007.

⁵⁷¹ Decreto nº 7.692/2012.

⁵⁷² Decreto nº 7.692/2012.

Todo apoio necessário à realização das atividades é fornecido pelos órgãos de assistência ao Presidente da CAPES (art. 16). Os órgãos seccionais, que incluem a Procuradoria Federal junto à CAPES, a Auditoria Interna e as Diretorias de Gestão e Tecnologia da Informação também auxiliam na realização das atividades (art. 17 a 20).⁵⁷³

No procedimento de avaliação, os critérios e etapas são estabelecidos pelo CTC-ES. Os Coordenadores de Área que sugerem o peso que cada critério terá na sua área de avaliação e submetem a proposta ao CTC-ES para homologação. Para cumprir sua função, podem se valer de consultores auxiliares com as mesmas atribuições, poderes e responsabilidades. Ao final do processo de avaliação é formulado um parecer que é encaminhado ao CTC-ES para homologação ou revisão.

Embora a atribuição avaliadora da CAPES, prevista no art. 2º, § 1º, inc. II da Lei nº 8.405/1992, com a redação dada pela Lei nº 12.695/2012, se encerre na decisão do CTC-ES, os resultados do processo de avaliação devem ser encaminhados à CES/CNE, que analisa e emite parecer (art. 9º, § 2º, da Lei nº 4.024/1961, com a redação alterada pela Lei nº 9.131/1995).⁵⁷⁴ Finalmente, o resultado é encaminhado ao Ministro da Educação para homologação e publicação na imprensa oficial.⁵⁷⁵

Desde seu surgimento, até os dias atuais, a CAPES passou por profundas transformações. Com o tempo, a atual fundação deixou de ser uma pequena comissão responsável por uma campanha, transformando-se numa grande estrutura responsável pelos rumos da pós-graduação *stricto sensu* brasileira.

Capítulo 2.2. Critérios da CAPES para avaliação da pós-graduação *stricto sensu*

2.2.1 Os primeiros procedimentos de avaliação realizados pela CAPES

Para a CAPES a pós-graduação brasileira possui duas vertentes, a acadêmica e a profissionalizante. A primeira está centrada na formação de pesquisadores enquanto a segunda gradua profissionais que desempenham outras funções não relacionadas à

⁵⁷³ Decreto nº 7.692/2012.

⁵⁷⁴ Lei nº 9.131/1995.

⁵⁷⁵ Art. 5º da Portaria nº 1.418/1998.

pesquisa.⁵⁷⁶ São formações distintas que não podem ser comparadas entre si. E não existem apenas estes dois grupos na pós-graduação.

A educação superior é complexa. Apenas para exemplificar, os objetivos da pesquisa científica não são os mesmos nos diferentes programas ou sequer dentro da mesma área. Como comparar as atividades de engenharia, biologia e filosofia? Ou, dentro da área jurídica, como diferenciar as pesquisas na área socioambiental, processual ou administrativa? Os próprios pesquisadores possuem interesses e objetivos diversos, ou, realizando o pensamento inverso, a própria ciência demanda respostas para problemas muito distintos.

Dificultando a questão da avaliação educacional, está o fato de que a atividade avaliativa é recente no panorama mundial, com poucas exceções como nos Estados Unidos, França, Holanda e Inglaterra. Esses países, embora possuam mecanismos de avaliação mais consolidados, não guardam relação sequer quanto aos objetivos do processo, que podem buscar a transferência de recursos, o controle estatal descentralizado ou a comparação entre instituições de ensino.⁵⁷⁷

Mesmo que as avaliações da educação sejam recentes e complexas, permitem o acompanhamento do desenvolvimento das instituições e das políticas de nível mais elevado que contenham algum mecanismo de justiça na sua formulação. Sem a avaliação, corre-se o risco de que as políticas sejam personalistas. Para afastar favorecimentos indevidos, o processo deve ser transparente e utilizar critérios legítimos.⁵⁷⁸

Valendo-se de lições filosóficas, Michely Jabala Mamede Vogel destaca que a fixação de critérios, por envolver valores, sempre poderá ser questionada. A avaliação pressupõe a definição de parâmetros que possibilitem a produção de dados. Desse modo, só pode ser avaliado e padronizado o que pode ser mensurável, apto a um juízo de mérito, de merecimento ou valorativo da atividade.⁵⁷⁹

⁵⁷⁶ HOSTINS, Regina Célia Linhares. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) e suas repercussões:.... Op. cit., p. 147.

⁵⁷⁷ MACCARI, Emerson Antonio; et. al. A gestão dos programas de pós-graduação em Administração com base no sistema de avaliação da CAPES. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 1-16, out./dez. 2009, p. 3-4.

⁵⁷⁸ MACCARI, Emerson Antonio; et. al. A gestão dos programas de pós-graduação em Administração com base no sistema de avaliação da CAPES. Op. cit., p. 4.

⁵⁷⁹ VOGEL, Michely Jabala Mamede. **Avaliação da pós-graduação brasileira:...** Op. cit., p. 23-24.

Os critérios nem sempre serão unânimes e podem ser utilizados, por quem quer ser bem avaliado, de forma distinta da esperada pelos avaliadores.⁵⁸⁰ Há um poder indutor na avaliação e é possível que um relatório possa ser melhor que o programa de pós-graduação por ele retratado.⁵⁸¹ Buscando o melhor reconhecimento possível, os programas podem destacar suas virtudes e minimizar suas dificuldades, sendo natural que estratégias de *marketing* sejam empregadas.

Deve ser considerado, ainda, que os critérios não podem ser fixos, uma vez que as necessidades variam conforme o contexto social. Os objetivos da avaliação, seus pressupostos e processos exigem constante alteração.⁵⁸² Como destaca Michely Jabala Mamede Vogel, “o mundo muda enquanto é medido, como consequência da própria avaliação. Por conseguinte, mudam também os significados dos critérios utilizados.”⁵⁸³

Na discussão sobre a fixação de critérios, uma das principais e primeiras pautas a ser superada é a dicotomia de valores quantitativos ou qualitativos. Ambos possuem características positivas e negativas, não cabendo o exaurimento das críticas. Os dois métodos poderiam ser igualmente aceitos se os avaliados estivessem habituados a eles e se o modelo estivesse adequada e institucionalmente estabelecido. Simples questões, como o momento em que é realizada determinada etapa da avaliação, podem interferir no resultado.⁵⁸⁴

O procedimento de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* realizado pela CAPES possui dois momentos muito distintos: até meados da década de 1990 e após este período. Num primeiro momento, o procedimento estava se consolidando, o número de cursos avaliados era inferior ao atual e as consequências e objetivos possuíam impacto reduzido, ante as próprias atribuições da CAPES, hoje muito superiores em termos de programas e recursos disponíveis.

Não se pode precisar quais eram e como foram formulados os primeiros parâmetros utilizados. Apenas em 1994 a CAPES publicou em seu boletim periódico, o Infocapes, quais seriam os critérios utilizados pelas comissões de avaliação: corpo

⁵⁸⁰ VOGEL, Michely Jabala Mamede. **Avaliação da pós-graduação brasileira:...** Op. cit., p. 24.

⁵⁸¹ SOUSA, Sandra Zákia; BIANCHETTI, Lucídio. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil:... Op. cit., p. 401.

⁵⁸² GATII, Bernardete; et. al. O modelo de avaliação da CAPES. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 137-144, jan./abr. 2003, p. 144.

⁵⁸³ VOGEL, Michely Jabala Mamede. **Avaliação da pós-graduação brasileira:...** Op. cit., p. 24.

⁵⁸⁴ VOGEL, Michely Jabala Mamede. **Avaliação da pós-graduação brasileira:...** Op. cit., p. 25-26.

docente, atividades de ensino e pesquisa, orientação, produção dos docentes e dos discentes, participação na graduação e infraestrutura.⁵⁸⁵

Do primeiro grande embate entre avaliados e avaliadores, ocorrido em 1982, surgiu um esclarecedor artigo sobre o procedimento então realizado pela CAPES. Naquele ano, a imprensa divulgou uma lista com os cinquenta e seis cursos com o pior conceito possível (nota “E”), permitindo que seus responsáveis criticassem os métodos aplicados, ameaçando o recém-criado sistema de avaliação.⁵⁸⁶

Naquela época, a avaliação era realizada por consultores escolhidos dentre profissionais de referências nas áreas avaliadas. Havia uma coleta de dados primária, fornecidos pelos próprios programas de pós-graduação, e um ciclo de visitas. Os dados das instituições sofriam de problemas como: ausência de resposta a itens, incorreta compreensão da solicitação, falta de registro no próprio curso e dolo e má-fé no preenchimento. As visitas dos consultores, que emitiam relatórios sobre os cursos avaliados, era realizada “por amostragem”, não alcançando todas as instituições. Prevalencia a utilização de dados objetivos como parâmetro avaliativo.⁵⁸⁷

Não havia regra fixando os critérios ou pesos atribuídos pelos consultores, mas a atuação da CAPES buscava garantir coerência nas avaliações. Como relatam Cláudio de Moura Castro e Gláucio Ary Dillon Soares, em uma reunião foram definidos grupos de variáveis que contemplavam “sistema de processamento de alunos”, “corpo docente” e “produção científica”. Cada grupo possuía diversas variáveis, resultando num total de oitenta e sete, em geral refletindo dados objetivos.⁵⁸⁸

Os relatórios eram julgados pelos próprios consultores, organizados em comissão. Existiam conceitos de “A” a “E”, que vinham acompanhados de sugestões e recomendações para os programas. Diversas configurações estatísticas foram testadas para justificar o resultado. Embora os consultores não estivessem vinculados a nenhuma delas, o método mais óbvio para formulação da pontuação atribuída era uma “equação de

⁵⁸⁵ VOGEL, Michely Jabala Mamede. **Avaliação da pós-graduação brasileira...** Op. cit., p. 48

⁵⁸⁶ CASTRO, Cláudio de Moura; SOARES, Gláucio Ary Dillon. Avaliando as avaliações da CAPES. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 63-73, jul./set. 1983, p. 63.

⁵⁸⁷ CASTRO, Cláudio de Moura; SOARES, Gláucio Ary Dillon. Avaliando as avaliações da CAPES. Op. cit., p. 64-65.

⁵⁸⁸ CASTRO, Cláudio de Moura; SOARES, Gláucio Ary Dillon. Avaliando as avaliações da CAPES. Op. cit., p. 65-67.

regressão linear múltipla por passos das etapas (*stepwise*)”.⁵⁸⁹

As análises de regressão são métodos matemáticos e estatísticos aplicados na solução de problemas, permitindo que as variáveis desejadas se relacionem numa expressão matemática e se descubra os efeitos de cada uma sobre as outras. As regressões são denominadas como linear ou múltipla em razão do modelo matemático utilizado (linear ou não linear) e das variáveis inseridas (simples ou múltiplas).⁵⁹⁰ O método *stepwise* indica que cada variável foi inserida (*stepwise forward*) ou retirada (*stepwise backward*) unitariamente.⁵⁹¹ Ou seja, a técnica utilizada pela CAPES para avaliação consistia na ponderação dos critérios considerados relevantes para diferenciação dos programas.

Dentre as características necessárias para que uma instituição alcançasse a nota máxima, estava a competência dos docentes, medida pela titulação e outras qualificações, a dedicação ao curso, caracterizada pelo trabalho em tempo integral, e a produção científica, analisada a partir da qualidade, do volume e da regularidade das publicações. Não serviam de critério, embora pudessem ser quantificados, a estrutura física do curso, como, por exemplo, o acervo de sua biblioteca, a heterogeneidade do periódico científico, as citações e referências a trabalhos, pesquisas e publicações de professores e alunos do curso e o destino profissional dos titulados.⁵⁹²

Criticado à época, o primeiro modelo de avaliação utilizado pela CAPES possuía características que atualmente são consideradas positivas. Sandra Zákia Sousa e Lucídio Bianchetti destacam que o modelo era baseado numa relação de cooperação, com a oitiva dos representantes de área, todos integrantes do CTC, visitas interprogramas e relatórios propositivos. Não havia disputa entre os programas e o núcleo das discussões sobre o papel da avaliação e do fomento era a melhora da qualidade da pós-graduação.⁵⁹³

⁵⁸⁹ CASTRO, Cláudio de Moura; SOARES, Gláucio Ary Dillon. Avaliando as avaliações da CAPES. Op. cit., p. 65-66.

⁵⁹⁰ HOFFMANN, Rodolfo. **Análise de regressão: uma introdução à econometria**. São Paulo: Portal de Livros Abertos da USP, 2016, p. 1 e 120.

⁵⁹¹ ABBAD, Gardenia da Silva; TORRES, Cláudio Vaz. Regressão Múltipla em Estudos de Psicologia Organizacional: Aplicações, Problemas e Soluções. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 7, n. Especial, p. 19-29, 2002, p. 23.

⁵⁹² CASTRO, Cláudio de Moura; SOARES, Gláucio Ary Dillon. Avaliando as avaliações da CAPES. Op. cit., p. 68-69.

⁵⁹³ SOUSA, Sandra Zákia; BIANCHETTI, Lucídio. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil:... Op. cit., p. 400-401.

Claudia Fonseca fornece um panorama da situação até então experimentada pela área de Antropologia. Relata a pesquisadora que em 1996 existiam oito programas, dos quais cinco já tinham alcançado o nível mais alto de classificação. A área aguardava quando os outros programas preencheriam os requisitos necessários e alcançariam o mesmo nível. Os programas mais antigos e consagrados possuíam a melhor classificação e os novos iam alcançando aos poucos o mesmo patamar.⁵⁹⁴ O parâmetro de qualidade eram os cursos considerados como melhores. Os demais eram incentivados a perseguirem o mesmo modelo.

Naquele período, a CAPES e o MEC afirmavam que a avaliação já não estava funcionando adequadamente, pois havia acabado a pirâmide da avaliação, na qual poucas universidades atingem o topo e muitas estão na base.⁵⁹⁵ De acordo com a Ata da 37ª Reunião do CTC, que aprovou a alteração do procedimento avaliatório, foi um grupo de consultores internacionais contratados pela CAPES que sugeriu mudanças, como uma avaliação trienal, por programa ao invés de curso e com visitas aos cursos que receberiam conceitos “C” ou “D”. A principal sugestão, todavia, foi a reformulação do sistema com a inserção de uma escala que permitisse expandir os horizontes da pós-graduação.⁵⁹⁶

Rosana Arcoverde Bezerra Batista esclarece que na avaliação de 1996 cerca de setenta e cinco por cento dos cursos avaliados receberam conceitos “A” ou “B”, ou seja, a escala criada no final da década de 1970 não conseguia diferenciá-los.⁵⁹⁷ Com a edição da Portaria nº 1.418/1998 do MEC a nova sistemática foi normativamente implementada.

Nas reuniões seguintes, o novo sistema de avaliação foi pormenorizado. Foram aprovados na 38ª Reunião do CTC: a) a necessidade de um núcleo básico de docentes por programa, com dedicação exclusiva ou de quarenta horas semanais; b) que a nova escala atribuiria conceitos de 0 a 7 aos programas; c) que as avaliações de 0 a 2 tornariam os cursos como não recomendados e de 3 a 7 equivaleriam aos antigos conceitos “A”, “B” e “C”; e d) que a avaliação seria do programa como um todo e não de cursos de mestrado e doutorado.⁵⁹⁸

⁵⁹⁴ FONSECA, Claudia. Avaliação dos programas de pós-graduação: do ponto de vista de um nativo. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 7, n. 16, p. 261-275, dez. 2001, p. 264.

⁵⁹⁵ FONSECA, Claudia. Avaliação dos programas de pós-graduação:... Op. cit., p. 264.

⁵⁹⁶ Ata da 37ª Reunião do CTC.

⁵⁹⁷ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos**:... Op. cit., p. 242.

⁵⁹⁸ Ata da 38ª Reunião do CTC.

Na 39ª Reunião do CTC, foram decididos novos critérios para atribuição das notas de 1 a 7: a) a nota 7 deveria ser atribuída aos cursos com padrão ideal de desempenho, com capacidade para formar recursos humanos de alto nível de acordo com padrões internacionais e que atendessem às necessidades de desenvolvimento do país; b) que a nota 3 seria atribuída aos programas que apresentassem o padrão mínimo de desempenho; c) que a nota 5 seria a nota máxima para os programas que só possuem mestrado; e d) que as notas dos limites mínimo e máximo deveriam ser padronizadas. Também foi decidido que os programas com notas 1 e 2 não poderiam expedir diplomas.⁵⁹⁹

O CTC, na 40ª Reunião, assumiu a responsabilidade de analisar todos os resultados correspondentes a cada área na avaliação de 1998. Decidiu, ainda, que os cursos avaliados com a nota 5 equivaleriam aos até então classificados como “A”. As notas 6 e 7 exigiriam dos programas os seguintes requisitos: a) desempenho diferenciado na produção científica, cultural, artística ou tecnológica, de acordo com padrões internacionais; b) competitividade com programas de excelente qualidade no exterior; e c) evidências de que seu corpo docente possuía papel de liderança e representatividade na comunidade. A nota 7 seria restrita aos cursos que se destacassem inclusive em relação àqueles para os quais fosse atribuída a nota 6.⁶⁰⁰

Como relata Claudia Fonseca, houve dificuldades para aceitação do novo modelo de avaliação. Quase metade dos programas avaliados recorreu contra o conceito que lhes fora atribuído. Além da ruptura de um modelo de quase vinte anos, diversos fatores atuaram negativamente à avaliação, como: a) os comitês perderam autonomia para fixar os critérios de avaliação; b) foi criada uma ficha de avaliação que modulou os critérios que poderiam ou não ser utilizados e a nota que poderia ser atribuída (de 1 a 4) a cada uma delas; e c) a conjuntura fática de insatisfação dos professores das universidades públicas, críticos das mudanças promovidas no ensino superior pelo governo federal, com salários “congelados”, poucos recursos disponíveis para bolsas e outros auxílios, greve nas universidades públicas e a posição desconfortável de participação em um processo de mercantilização do ensino, contrário às pautas das

⁵⁹⁹ Ata da 39ª Reunião do CTC.

⁶⁰⁰ Ata da 40ª Reunião do CTC.

instituições de ensino superior públicas.⁶⁰¹

Não havia, todavia, insatisfação com a existência de um procedimento de avaliação, sendo valorizada a adoção do modelo “*peer-group audit*”, conhecido como “avaliação por pares”. Na prática, a avaliação passava por duas etapas: classificava-se o programa com conceitos de 1 a 5 e depois os programas com nota 5 eram submetidos a um novo processo para verificar se poderiam receber as notas 6 ou 7. Antes do período de avaliação, os comitês acreditavam que finalmente a questão qualitativa teria grande peso na avaliação, mas não foi essa a realidade. Os critérios não deveriam ser ponderados apenas de acordo com a qualidade. Deveriam observar diversos fatores objetivos que seriam inseridos em fórmulas matemáticas.⁶⁰²

Diversas críticas foram lançadas ao modelo utilizado. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, por exemplo, reuniu os representantes da área de Educação na CAPES para discutir os critérios utilizados e apresentar sugestões para as avaliações. Foram criticados: a) o modelo homogeneizador dos programas; b) o tratamento semelhante para cursos consolidados, cursos novos e cursos em reestruturação; c) o “olhar para o passado” da nota atribuída, que pode refletir situações já superadas pelos programas, que levarão o conceito por outro ciclo de avaliação; d) a avaliação diagnóstica, a partir de avaliadores externos e baseada nos produtos dos programas, em contraposição a uma avaliação emancipatória; e e) uma escala abstrata, em que não se sabe exatamente os requisitos para se atingir determinado patamar.⁶⁰³ Essas críticas mantêm-se atuais no sistema de avaliação vigente.

Valdemar Sguissardi indica que diversos especialistas brasileiros teceram críticas sobre o sistema adotado. A própria Revista Brasileira de Pós-graduação, publicada pela CAPES abriu espaço para manifestações. De modo geral, as publicações científicas apontavam para o equívoco de se confundir avaliação com regulação ou com controle, ou se tornar instrumento para modernização do aparelho estatal. Alguns atrelavam a mudança à política neoliberal e à influência de organizações externas como o Banco Mundial. Outros consideravam que o modelo se assemelhava a uma prestação de contas das universidades ou enfatizavam a necessidade de desvincular os resultados

⁶⁰¹ FONSECA, Cláudia. Avaliação dos programas de pós-graduação:... Op. cit., p. 262-264.

⁶⁰² FONSECA, Cláudia. Avaliação dos programas de pós-graduação:... Op. cit., p. 265-268.

⁶⁰³ GATII, Bernardete; et. al. O modelo de avaliação da CAPES. Op. cit., p. 138-141.

da possibilidade de punição ou premiação.⁶⁰⁴

Entretanto, embora a comunidade científica tentasse desvincular o procedimento de avaliação da atuação do Estado sobre o serviço público educacional, sua principal função era justamente direcionar os programas de pós-graduação aos níveis de qualidade desejados. A avaliação é um mecanismo de regulação estatal e a CAPES é o órgão estatal regulador da pós-graduação *stricto sensu* brasileira.

Após o segundo ciclo de avaliação com o novo modelo, a CAPES convidou dezoito especialistas estrangeiros para comporem uma comissão que avaliaria a avaliação.⁶⁰⁵ Antes de analisar as considerações dessa comissão, é preciso compreender a controversa avaliação do triênio 1998-2000.

José Silvério Baía Horta e Maria Célia Marcondes de Moraes relatam que o procedimento foi dividido em quatro etapas: 1) avaliação pelas comissões; 2) homologação do resultado pelo CTC; 3) análise recursal por outra comissão; e 4) homologação dos resultados. Nesse processo, quarenta e um programas tiveram suas notas rebaixadas após a avaliação inicial. Desses, quatro saíram do conceito 7 para conceitos 6 ou 5 e vinte e sete caíram de 6 para 5.⁶⁰⁶

De acordo com os pesquisadores, tinha ficado claro nas reuniões do CTC a disputa por espaço na denominada “área de excelência”, composta pelos programas conceituados com as notas 7 e 6 e que concentravam financiamento e prestígio. O CTC rejeitou alguns dos critérios utilizados para avaliação e, baseado exclusivamente no critério inserção internacional do programa, elaborou um indicador específico, que considerou inclusive a proporção de publicações internacionais e nacionais para desqualificar inserções internacionais mais numerosas de programas que produziam muito. Da disputa entre áreas muito diferentes restou a homogeneização do tratamento dos diversos ramos da ciência, desrespeitando-se suas diferenças.⁶⁰⁷

É natural que Áreas do Conhecimento distintas tenham objetivos e abrangências diversas para suas pesquisas. Utilizar os mesmos critérios para comparação

⁶⁰⁴ SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil - 1995-2005:... Op. cit., p. 51-55.

⁶⁰⁵ SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil - 1995-2005:... Op. cit., p. 69.

⁶⁰⁶ HORTA, José Silvério Baía; MORAES, Maria Célia Marcondes de. O sistema CAPES de avaliação da pós-graduação: da área de educação à grande área de ciências humanas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 95-116, set./dez. 2005, p. 97.

⁶⁰⁷ HORTA, José Silvério Baía; MORAES, Maria Célia Marcondes de. O sistema CAPES de avaliação da pós-graduação. Op. cit., p. 97-99 e 111.

de programas de pós-graduação de diversos ramos da ciência padroniza a pesquisa científica naquilo que não é padronizável. A internacionalização, por exemplo, pode ser um fator mais importante para bons programas da Grande Área de Engenharias, do que para aqueles da Grande Área das Ciências Sociais Aplicadas, mas o sistema de avaliação da CAPES acaba atribuindo os mesmos critérios para ambos. Isto significa que algumas Áreas do Conhecimento não terão programas alcançando o máximo patamar de classificação, como é o caso da área do Direito.

Dentro do panorama de disputa, a comissão de especialistas internacionais apontou como positivas a amplitude, abrangência, transparência e impacto do procedimento, a subjetividade e bom senso dos avaliadores e a comparabilidade que os resultados permitiam dentre os programas de uma mesma área. Consideraram questionáveis a avaliação da qualidade com base apenas na qualidade e quantidade dos recursos de entrada e da produção de saída, ou seja, recursos humanos e produção científica.⁶⁰⁸

Também questionaram a padronização adotada, o curto período de três anos de cada ciclo, a formação de um *ranking* entre programas de uma mesma área, a ausência de critérios como o tempo de formação dos alunos, a falta de coeficientes de ponderação para um valor atribuído, a forma do cálculo da produtividade, a necessidade de busca por coerência ou inter-relação entre as áreas de concentração, o número excessivo de indicadores quantitativos, a ausência de avaliação interna dos programas, a falta de elementos de observação do processo formativo e a incapacidade de avaliação da qualidade das dissertações e teses.⁶⁰⁹

A comissão considerou, unanimemente, que o modelo era coerente e de alta qualidade.⁶¹⁰ O processo foi considerado único no mundo e diversas características negativas, como a vinculação da avaliação à distribuição de recursos ou a objetividade do modelo, eram compensadas pela comparabilidade dos programas e pela qualidade dos avaliadores.⁶¹¹ Para a comissão, tratava-se de um procedimento que podia ser objeto de

⁶⁰⁸ SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil - 1995-2005:... Op. cit., p. 69.

⁶⁰⁹ SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil - 1995-2005:... Op. cit., p. 70-73.

⁶¹⁰ HORTALE, Virginia Alonso. Modelo de avaliação CAPES: desejável e necessário, porém, incompleto. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 19, v. 6, p. 1837-1840, nov./dez. 2003, p. 1839.

⁶¹¹ SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil - 1995-2005:... Op. cit., p. 69.

diversas críticas, mas diante da realidade da pós-graduação brasileira seu saldo final podia ser considerado positivo.

Em que pese o procedimento pudesse ser materialmente adequado do ponto de vista das áreas ou dos especialistas, não havia substrato normativo para amparar uma legítima atuação da CAPES. As mesmas críticas formuladas ao atual procedimento de avaliação seriam pertinentes aos procedimentos anteriores.

2.2.2 Panorama geral do atual sistema de avaliação

O esforço da CAPES para melhorar o procedimento e sua aceitação dentre os avaliados, preocupação do órgão desde o surgimento das avaliações, continuou nos ciclos de avaliação ocorridos na década de 2000. Em 2003, o CTC criou um grupo de trabalho para elaborar propostas para o ciclo de 2004-2006. Suas sugestões foram discutidas em reuniões cujas pautas eram as principais críticas formuladas pelos programas de pós-graduação no sistema DataCapes. Constatou-se uma enorme divergência entre instituições públicas e privadas. As públicas com maior número de cursos de doutorado e já consolidadas eram a origem da maioria dos membros das comissões de avaliação. As particulares, cujos programas eram mais recentes, concentravam as críticas aos critérios utilizados.⁶¹²

O sistema DataCapes era um *software* da CAPES que permitia a extração de relatórios a partir dos dados fornecidos pelas universidades. Para viabilizar as avaliações, a CAPES criou um procedimento denominado de “Coleta CAPES”, cujo início se dava com a atualização das informações sobre as atividades de docentes e discentes ao próprio programa ao qual eram vinculados. A CAPES disponibilizava, então, um *software* que permitia o fornecimento desses dados para que relatórios específicos fossem extraídos e comparados.⁶¹³

Foi realizada pesquisa no próprio sistema DataCapes contendo quinze itens, cujos resultados indicaram divergências entre a perspectiva dos avaliadores e dos

⁶¹² SPAGNOLO, Fernando; SOUZA, Valdinei Costa. O que mudar na avaliação da Capes? **Revista Brasileira de Pós-Graduação - RBPG**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 8-34, nov. 2004, p. 10.

⁶¹³ ALVES, Mary Lydiene Souza et. al. O uso do mapeamento de processos para identificação de melhorias nos processos de um programa de pós-graduação. **XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. São Carlos, out. 2010, p. 9.

coordenadores das instituições privadas, exceto por itens como a necessidade de auto-avaliação crítica e de simplificação do conjunto de informações utilizadas. Verificou-se, ainda, que existiam divergências e semelhanças nas opiniões lançadas por diferentes Áreas do Conhecimento. Para todos os itens existia relevante fundamentação para a opinião lançada, seja favorável ou contrariamente ao posicionamento da CAPES.⁶¹⁴

Os resultados da pesquisa revelaram a importância das avaliações para o planejamento dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Clóvis Luiz Machado-da-Silva exemplifica o impacto das avaliações afirmando que o corpo docente dos programas, ao sofrerem pressões decorrentes do sistema de avaliação da CAPES, adotam estratégias para que possam continuar a existir. Estas estratégias influenciam até mesmo a relação dos docentes com os discentes e tendem a ser semelhantes pelos diversos grupos que compõem um mesmo nicho populacional.⁶¹⁵ Os docentes, em geral, buscavam se adequar aos critérios de avaliação para que fossem bem avaliados e, portanto, necessários aos programas de pós-graduações *stricto sensu*. Trata-se de exemplo do reflexo da regulação estatal sobre as atividades reguladas.

Adriana de Castro Amédée Péret e Maria de Lourdes Rocha de Lima, destacam que os critérios de avaliação propostos impactaram na formação dos professores da graduação. Valorizou-se mais a formação voltada ao mercado do que a social, afastando a pesquisa e a tecnologia da área da formação crítica dos pós-graduandos. Houve impacto na formação dos futuros docentes.⁶¹⁶

A nova sistemática de avaliação adotada permitiu uma eficiência indutiva que possibilitou a expansão da pós-graduação *stricto sensu*.⁶¹⁷ É preciso questionar, entretanto, qual a direção dada à pós-graduação e quem seriam os responsáveis pelas decisões dos rumos a serem escolhidos. A partir da alteração estatutária promovida pelo Decreto nº 6.316/2007, o CTC-ES passou a acumular duas funções, a de propor critérios

⁶¹⁴ SPAGNOLO, Fernando; SOUZA, Valdinei Costa. O que mudar na avaliação da Capes? Op. cit., p. 14-29.

⁶¹⁵ MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz. Respostas estratégicas da Administração e Contabilidade ao Sistema de Avaliação da Capes. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 28, p. 63-82, set./dez. 2003, p. 65

⁶¹⁶ PÉRET, Adriana de Castro Amédée; LIMA, Maria de Lourdes Rocha de. A pesquisa nos critérios de avaliação da CAPES e a formação do professor de Odontologia numa dimensão crítica. **Revista da ABENO**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 46-51, 2001, p. 50.

⁶¹⁷ MACCARI, Emerson Antonio; et. al. A gestão dos programas de pós-graduação em Administração com base no sistema de avaliação da CAPES. Op. cit., p. 4.

e procedimentos para a avaliação e a de deliberar, em última instância, sobre seus resultados.⁶¹⁸ No regime anterior o CTC não possuía a segunda atribuição,⁶¹⁹ embora no ciclo de avaliação de 1998-2000 tivesse alterado os resultados finais do procedimento após revisão das notas e critérios atribuídos.⁶²⁰

No sistema atual, cabe a cada Comitê de Área adaptar os critérios orientadores propostos pelo CTC-ES à sua avaliação.⁶²¹ Ou seja, embora haja coerência entre os parâmetros de avaliação, existirão diferentes dimensões e pesos conforme cada área. Concluído o procedimento, pode ainda o CTC-ES deliberar sobre o conceito atribuído a determinado programa.

No ciclo de avaliação realizado em 2013, referente ao período entre 2010-2012, após as avaliações realizadas, cada área teve de elaborar um relatório esclarecendo como as atividades se desenvolveram. No documento de avaliação, as comissões tiveram de pontuar os seguintes itens: a) proposta do programa; b) corpo docente; c) corpo discente, teses e dissertações; d) produção intelectual; e e) inserção social.⁶²² Os critérios deveriam ser classificados para as três modalidades de pós-graduação *stricto sensu*: mestrado e doutorado acadêmicos e mestrado profissional. Os documentos de área foram divididos nos seguintes capítulos: I) Considerações sobre o estágio atual da área; II) Requisitos e orientações para propostas de cursos novos; III) Considerações sobre a avaliação trienal 2013; IV) Considerações sobre Qualis Periódicos (Artístico), Roteiro para Classificação de Livros/Eventos/Produtos Técnicos e os critérios para a estratificação e uso dos mesmos na avaliação; e V) Fichas de avaliação para o triênio 2010-2012.

A estrutura do documento e a ponderação dos critérios, comparadas nas tabelas anexas, permitem concluir a importância dos Coordenadores de Área, como presidentes do Comitê de Área, no procedimento de avaliação. São eles os responsáveis

⁶¹⁸ Inc. VI e VII do art. 13 do estatuto introduzido pelo Decreto nº 6.316/2007.

⁶¹⁹ Art. 11 do estatuto introduzido pelo Decreto nº 4.631/2003.

⁶²⁰ HORTA, José Silvério Baía; MORAES, Maria Célia Marcondes de. O sistema CAPES de avaliação da pós-graduação. Op. cit., p. 97.

⁶²¹ MACCARI, Emerson Antonio; et. al. A gestão dos programas de pós-graduação em Administração com base no sistema de avaliação da CAPES. Op. cit., p. 5.

⁶²² GOMES JUNIOR, José Carmino; et. al. Avaliação pela CAPES dos Programas *stricto sensu* em Administração: a pesquisa como método integrador entre a tecnologia da informação e a gestão estratégica das organizações de ensino superior no Brasil. XXXVII Encontro da ANPAD, 2013. Rio de Janeiro. **Anais do XXXVII Encontro da ANPAD**, 2013, p. 8-9.

por conceituar cada item que será avaliado e atribuir a relevância (ou o “peso”) nas fichas de avaliação. Como as definições são posteriores ao período avaliado e não são apresentadas justificativas para alteração dos parâmetros utilizados, o resultado da avaliação e a escolha dos melhores programas dependem da subjetividade do coordenador.

Aparentemente os Coordenadores de Área não compreendem que a atividade regulatória da CAPES está integralmente submetida ao Direito Administrativo. A definição dos critérios, embora sejam atribuições suas, não são desvinculadas do ordenamento, devendo respeitar os princípios da publicidade, da segurança jurídica, da participação democrática e da eficiência.⁶²³

Atualmente, a classificação dos programas de pós-graduação deve ser ajustada em quatro níveis hierarquizados do conhecimento: primeiro devem pertencer a uma Grande Área, após, devem pertencer a uma Área do Conhecimento. Essas áreas podem ser subdivididas em subáreas e por fim devem indicar suas especialidades.⁶²⁴ São nove Grandes Áreas divididas em quarenta e oito Áreas de Avaliação.⁶²⁵ Cada uma das Áreas conta com um Coordenador de Área, que deve apresentar à Diretoria de Avaliação da CAPES os documentos para fundamentação e organização do processo de avaliação⁶²⁶ e com consultores designados para um período de três anos, que definem a pontuação de cada item e seus subcritérios, para, ao final, atribuírem um conceito ao programa avaliado.⁶²⁷ Quem deve harmonizar os critérios utilizados por todas as áreas é o CTC-ES.⁶²⁸ Portanto, embora a CAPES estabeleça quatro níveis de conhecimento, para fins de avaliação importa a Área do Conhecimento na qual os programas estão inseridos. Como

⁶²³ A conclusão pode ser extraída das atas das reuniões do CTC-ES e de comunicados dos Coordenadores de Área. Não há demonstração de preocupação com o respeito ao Direito Administrativo, ou submissão prévia ou posterior do conteúdo das reuniões à um responsável jurídico, ainda que haja na estrutura da CAPES um Advogado Público.

⁶²⁴ Informação disponível no website: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/tabela-de-areas-do-conhecimento-avaliacao>, acesso em 26 jan. 2017.

⁶²⁵ BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Tabela das Áreas de Conhecimento. Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/TabelaAreasConhecimento_072012.pdf, acesso em 26 jan. 2017.

⁶²⁶ Portaria nº 68/2014.

⁶²⁷ SHIGAKI, Helena Bentani; PATRUS, Roberto. O papel da produção intelectual no Sistema de Avaliação dos Programas de Administração pela CAPES. **Teoria e Prática em Administração**, v. 2, n, p. 126-150, 2012, p. 128-130.

⁶²⁸ NASCIMENTO, Luis Felipe. Modelo CAPES de avaliação: quais as consequências para o triênio 2010-2012? **Administração: Ensino e Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 579-600, out./dez. 2010, p. 581.

o período de avaliação passou a ser quadrienal, o próximo ciclo, referente aos anos entre 2013 e 2016, terá resultados em 2017.⁶²⁹

Quanto às propostas de cursos novos, a Portaria nº 91/2015 da CAPES estabelece os requisitos gerais aplicáveis (art. 2º, § 1º). Expressões como adequação e clareza permeiam diversos dos incisos, indicando a existência de lacuna a ser preenchida por cada área quando da realização da avaliação da proposta. Nos termos do *caput* do art. 2º, cabe ao CTC-ES fixar os critérios gerais e às respectivas Áreas do Conhecimento os parâmetros de cada requisito, razão pela qual os documentos de área possuem capítulo específico para tanto. Como os documentos se referem a período pretérito de avaliação, não há vedação nas normas da CAPES para alteração dos parâmetros utilizados na avaliação das propostas posteriores à sua divulgação.⁶³⁰

Com relação aos projetos de mestrado profissional, a Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação afirma que são realizadas chamadas públicas para regulação da oferta de cursos (art. 1º). São definidos cronogramas para os novos projetos (art. 6º), cuja duração é de três anos, findos os quais novo credenciamento deve ser realizado (art. 8º, § 1º). O desempenho dos cursos é anualmente acompanhado e conceituado a cada três anos, após avaliação (art. 8º, *caput*), em escala numérica de 1 a 5,⁶³¹ sendo que a nota mínima para aprovação é 3 (art. 8º, § 2º).⁶³²

Para os cursos de Minter e Dinter, a Portaria nº 45/2016 estabelece que a Diretoria de Avaliação elaborará editais específicos contendo os requisitos e critérios necessários aos cursos novos, bem como o calendário anual a ser observado (art. 2º). Os projetos devem ser encaminhados através da Plataforma Sucupira e sua aprovação depende exclusivamente do mérito do programa, não sendo considerados dados sobre seu financiamento (art. 3º e 4º).⁶³³

Foram definidas as etapas de apresentação dos projetos, avaliação, divulgação do resultado, pedido de reconsideração e divulgação das deliberações sobre as

⁶²⁹ Resolução nº 05/2014 da CAPES.

⁶³⁰ Portaria nº 91/2014 da CAPES.

⁶³¹ A escala numérica de 1 a 5 para classificação do mestrado profissional foi definida pelo § 2º do art. 8º da Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação. Esta escala está em consonância com os conceitos atribuídos aos programas de mestrado e doutorado acadêmicos, uma vez que os conceitos 6 e 7 são restritos aos programas com elevado grau de internacionalização, característica não exigida nem definida para os mestrados profissionais.

⁶³² Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação.

⁶³³ Portaria nº 45/2016 da CAPES.

reconsiderações (art. 6º). Após a aprovação, os cursos podem ser iniciados em até vinte e quatro meses (art. 7º). A constante alteração do regramento, anteriormente previsto nas Portarias nº 67/2005, nº 61/2011, nº 26/2012 e nº 75/2015, evidenciam as dificuldades para avaliar as novas propostas de Minter e Dinter.

No tocante à análise de elementos caracterizadores da produção científica, Marcelo Dias Varella e Claudia Rosane Roesler, criticando a metodologia de classificação das publicações na área de Direito antes de 2011, reconhecem que a implantação de novas regras para o Qualis Periódico e uma eventual criação de um Qualis Livro causava insegurança e angústia na pós-graduação.⁶³⁴ O Qualis Periódico é uma classificação de revistas científicas desenvolvida pela CAPES com base em oito estratos (A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5 e C), ajustados regularmente, forçando a consequente reavaliação das publicações. A CAPES elabora um *ranking* de periódicos com reflexos na avaliação dos programas de pós-graduação.⁶³⁵

Marcelo Dias Varella e Claudia Rosane Roesler, analisando a produção científica da área do Direito, destacam que há uma série de vícios como ausência de pesquisas em recentes publicações (ainda que disponíveis), multiplicação de trabalhos repetidos e utilização de referências estrangeiras em desconsideração ao trabalho nacional. Os problemas não são inéditos na ciência em geral, mas persistem na área. Para os pesquisadores, a importação de critérios de outras áreas, com pouca clareza de seus balizamentos e com a não valorização das obras utilizadas pelos mestrandos e doutorandos induzia negativamente a avaliação da área, incentivando publicações que buscavam preencher os critérios, mas que seriam pouco lidas e mesmo assim seriam bem avaliadas.⁶³⁶ Em outras áreas, as críticas são semelhantes envolvendo principalmente os fatores de impacto adotados como critério de medição da qualidade da produção acadêmica, distorcendo o real impacto das publicações e podendo favorecer indexações

⁶³⁴ VARELLA, Marcelo Dias; ROESLER, Claudia Rosane. Dificuldades de avaliação de publicações na área de Direito. **Revista Brasileira de Pós-Graduação - RBPG**, Brasília, v. 9, n. 18, p. 663-701, dez. 2012, p. 664-665.

⁶³⁵ FERREIRA, Manuel Portugal. FALASTER, Christian. Uma análise comparativa dos fatores de rejeição nos periódicos de diferentes estratos de Administração. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 412-433, jul./ago. 2016, p. 415-416.

⁶³⁶ VARELLA, Marcelo Dias; ROESLER, Claudia Rosane. Dificuldades de avaliação de publicações na área de Direito. Op. cit., p. 665.

mais recentes.⁶³⁷ A indexação de periódicos a determinadas bases de dados pode revelar vantagens a alguns programas de pós-graduação em relação aos demais.⁶³⁸

Como sugerem Marcelo Dias Varella e Claudia Rosane Roesler, deveriam ser criadas compensações de critérios em cada área, permitindo que a avaliação se centrasse na qualidade e as distorções de critérios pudessem ser combatidas.⁶³⁹ Por outro lado, Fernando Leite e Adriano Codato criticam o fato de que a definição dos critérios ocorre, em última análise, pelas Comissões de Área.⁶⁴⁰ Como o Coordenador de Área indica os demais componentes das comissões, ainda que os representantes possuam experiência científica e garantam a presença das subáreas, não haverá participação dos programas na definição dos parâmetros. O ajuste dos critérios gerais fixados pelo CTC-ES a cada área caberá apenas aos coordenadores,⁶⁴¹ o que, além de pouco democrático, lhe confere muito poder na sua área.

Na classificação de periódicos, a principal diretriz determinada pelo CTC-ES foi a proporção de revistas científicas em cada estrato. Na 103ª Reunião do CTC-ES, realizada em setembro de 2008, foram aprovados dois critérios: que as publicações classificadas como A1 e A2 não superassem 20% do total dos periódicos avaliados e que o número de A1 fosse inferior ao de A2.⁶⁴² O tema voltou à pauta na 107ª Reunião, sendo reconhecido que o critério anteriormente acordado era de que A1 e A2 não superassem 26%, sendo A1 inferior a A2 e A1 somada com A2 e B1 não alcançassem 50% do total de periódicos. As publicações C foram retiradas do cálculo das proporções para evitar distorções em razão de elevado número de publicações avaliadas.⁶⁴³

Em novembro de 2009, na 114ª Reunião do CTC-ES, foi decidido que os critérios para o Qualis Periódico obedeceriam a seguinte fórmula: $A1 + A2 = 26\%$ do

⁶³⁷ ANDRIOLO, Adagmar; et. al. Classification of Journals in the QUALIS system of CAPES – Urneed of changing the criteria! **The journal of Venomous Animals and Toxins including Tropical Diseases**, v. 16, n. 3, p. 391-394, 2010, p. 391-392.

⁶³⁸ ROCHA-E-SILVA, Maurício. O Novo Qualis, que não tem nada a ver com a Ciência do Brasil. Carta aberta ao Presidente da Capes. **CLINICS**, n. 64, v. 8, p.721-724, 2009, p. 721-722.

⁶³⁹ VARELLA, Marcelo Dias; ROESLER, Claudia Rosane. Dificuldades de avaliação de publicações na área de Direito. Op. cit., p. 666-668.

⁶⁴⁰ LEITE, Fernando; CODATO, Adriano. Automização e institucionalização da Ciência Política brasileira: o papel do sistema Qualis-Capes. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, São Carlos, v. 1, n. 1, p. 1-21, 2013, p. 10.

⁶⁴¹ LEITE, Fernando; CODATO, Adriano. Automização e institucionalização da Ciência Política brasileira:... Op. cit., p. 9-10.

⁶⁴² Ata da 103ª Reunião do CTC-ES.

⁶⁴³ Ata da 107ª Reunião do CTC-ES.

total, sendo que $A1 < A2$ e $A1 + A2 + B1 = 51\%$ do total.⁶⁴⁴ Posteriormente, na 129ª e 131ª reuniões foi decidido que o número de revistas classificadas como A1 ou A2 deveria ser igual ou inferior a 25%, enquanto a soma de ambos com publicações B1 deveria ser inferior à metade do total, excluídas as publicações avaliadas como C.⁶⁴⁵ Após a alteração do período de avaliação para quatro anos, foi realizado um procedimento específico para atualização das classificações do Qualis Periódico em 2015, referente aos anos de 2013 e 2014. Os critérios e procedimentos utilizados foram divulgados em documentos específicos de cada Comissão de Área e deverão constar do documento de área do próximo ciclo de avaliação.

No tocante à classificação de livros, o CTC-ES decidiu na 111ª Reunião, ocorrida em agosto de 2009, que não haveria um Qualis próprio nos moldes das revistas científicas. Foi estabelecido apenas um roteiro para classificação, dividindo as publicações em estratos que vão de L1 a L4, sendo L3 e L4 os superiores.⁶⁴⁶ Embora seja um roteiro não vinculativo, sendo possível que as áreas adotem outros critérios,⁶⁴⁷ há necessidade de sua observação pelas Comissões de Área,⁶⁴⁸ órgãos responsáveis por sua avaliação.⁶⁴⁹ As Comissões de Área decidem os critérios que serão utilizados e também o procedimento de avaliação, informando posteriormente a Diretoria de Avaliação da CAPES das providências adotadas.⁶⁵⁰

Embora o CTC-ES frequentemente discuta a importância da existência de Qualis para eventos e patentes, na 114ª Reunião foi decidido que ainda não é possível defini-los, pois precisam de maior amadurecimento na CAPES.⁶⁵¹ Algumas áreas não produzem nenhuma patente ou não realizam eventos. A utilização desses itens como critérios de avaliação causaria distorção na comparação do resultado final do procedimento de avaliação.

Outro item obrigatório nas avaliações é o perfil do corpo docente. Para fins de padronização da noção de docente, o Presidente da CAPES elaborou portarias

⁶⁴⁴ Ata de 114ª Reunião do CTC-ES.

⁶⁴⁵ Atas da 129ª e 131ª Reuniões do CTC.

⁶⁴⁶ Ata da 111ª Reunião do CTC-ES.

⁶⁴⁷ Conforme definido na 119ª Reunião do CTC-ES.

⁶⁴⁸ Conforme definido na 113ª Reunião do CTC-ES.

⁶⁴⁹ Na 116ª o CTC-ES esclareceu que a responsabilidade pela classificação de livros é das comissões de área, não do Departamento de Avaliação da CAPES.

⁶⁵⁰ Conforme definido na 138ª Reunião do CTC-ES.

⁶⁵¹ Ata da 114ª Reunião do CTC-ES.

definindo cada categoria de professores. Atualmente, a Portaria nº 81/2016 define que os professores dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* podem ser permanentes, visitantes ou colaboradores.⁶⁵²

Docentes permanentes são aqueles enquadrados e declarados anualmente pelos programas de pós-graduação na plataforma Sucupira, devendo desenvolver atividades de ensino na pós-graduação ou na graduação, participar de projetos de pesquisa, orientar alunos de mestrado ou doutorado e, como regra, manter vínculo funcional-administrativo com a instituição (art. 3º). A estabilidade dos professores permanentes durante o ciclo de avaliação é critério que deve ser observado pelas Comissões de Área (art. 4ª, inc. III).⁶⁵³

São considerados docentes ou pesquisadores visitantes aqueles que se dedicam integralmente a determinado projeto por período contínuo de tempo. Devem ser “liberados”, mediante acordo formal, por sua instituição de origem (art. 7º). Sua produção intelectual, para fins de avaliação, dependerá dos critérios estabelecidos pelas Comissões de Área, podendo tanto ser atribuída pontuação a sua instituição de origem, como para aquela a qual esteja visitando (art. 8º).⁶⁵⁴

Por fim, os docentes colaboradores são aqueles que não se enquadram como permanentes nem como visitantes, mas que participam sistematicamente dos projetos de pesquisa ou das atividades de ensino ou extensão de determinado programa (art. 9ª). Foram expressamente excluídos dessa categoria aqueles que atuem esporadicamente como conferencistas, membro de banca de exame ou coautores de trabalho (art. 9º, inc. I).⁶⁵⁵

Como visto, o CTC-ES formula os critérios que deverão ser utilizados na avaliação, mas há ampla liberdade de atuação das Comissões de Área que devem adaptá-los aos respectivos ramos do conhecimento, definindo os componentes e os pesos dos critérios pré-fixados. Após definir as especificidades e formulados os Documentos de Área, esses são submetidos à aprovação do CTC-ES, que voltará a analisar os critérios após cada avaliação realizada.

⁶⁵² Portaria nº 81/2016 da CAPES.

⁶⁵³ Portaria nº 81/2016 da CAPES.

⁶⁵⁴ Portaria nº 81/2016 da CAPES.

⁶⁵⁵ Portaria nº 81/2016 da CAPES.

Aparece aí uma importante influência da Diretoria de Avaliação da CAPES, cujas atribuições seriam meramente executórias, nos termos do art. 22 do seu estatuto.⁶⁵⁶ Para viabilizar os encaminhamentos, a Diretoria de Avaliação elabora diversos documentos, como roteiros e relatórios de visita. Esses documentos, por serem padronizados, atuam como limitadores da discricionariedade dos Coordenadores de Áreas e de suas respectivas comissões.

Também os avaliadores devem seguir exatamente os passos disponíveis nos documentos existentes, muitas vezes limitando sua atuação ao preenchimento de dados em fórmulas matemáticas que refletirão determinado conceito.⁶⁵⁷ Foram elaboradas ferramentas para proporcionar maior transparência ao trabalho realizado pela CAPES, como o *software* DataCapes e seu procedimento de inserção de dados, o Coleta Capes. A evolução desses mecanismos permitiu a formatação do atual sistema, a Plataforma Sucupira.

O Projeto Sucupira buscava uma ferramenta computacional para auxiliar na coleta de indicadores de desempenho de programas, docentes e discentes, alcançando como resultado a ferramenta denominada de Plataforma Sucupira.⁶⁵⁸ Como destacam Renato Ribeiro Nogueira Ferraz, Luc Quonian e Emerson Maccari, não há literatura relacionando a Plataforma Sucupira no planejamento de seu preenchimento, ao contrário do que ocorria com seu antecessor, o Coleta CAPES, compatível com sistemas desenvolvidos pelas próprias instituições de ensino.⁶⁵⁹

A Plataforma Sucupira permitiu o acompanhamento anual dos programas de pós-graduação *stricto sensu* com base nos dados inseridos e, junto da avaliação realizada por ciclos, subsidia a decisão final do CNE sobre os conceitos que serão atribuídos.⁶⁶⁰ Ou

⁶⁵⁶ Estatuto da CAPES introduzido pelo Decreto nº 7.692/2012.

⁶⁵⁷ FONSECA, Claudia. Avaliação dos programas de pós-graduação... Op. cit., p. 263-264.

⁶⁵⁸ ALVES, Alexandre Donizeti Alves; YANASSE, Horacio Hideki; SOMA, Nei Yoshihiro. SUCUPIRA: a System for Information Extraction of the Lattes Platform to Identify Academic Social Networks. In 6th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI), **Anais**, p. 371-376, Chaves, Portugal, jun. 2011.

⁶⁵⁹ FERRAZ, Renato Ribeiro Nogueira; QUONIAN, Luc; MACCARI, Emerson. Inovação no planejamento anual e trienal do preenchimento da plataforma Sucupira Inovação no planejamento anual e trienal do preenchimento da plataforma Sucupira: uso da ferramenta computacional scriptlattes. **Anais do XVII SEMEAD**. São Paulo: FEA-USP, 2014, p. 3.

⁶⁶⁰ FERRAZ, Renato Ribeiro Nogueira; QUONIAN, Luc; MACCARI, Emerson. Inovação no planejamento anual e trienal do preenchimento da plataforma Sucupira... Op. cit., p. 3.

seja, a nota de um programa não equivale à sua realidade, mas sim à realidade existente no sistema da CAPES.

A disparidade entre o real e as informações constantes da plataforma podem decorrer do preenchimento dos dados ou da atualização dos demais programas com os quais o Sistema Sucupira interage, como a Plataforma Lattes, elaborada pelo CNPq. Logo, as informações coletadas dependem da data da coleta, que pode ser anterior a modificações, algo comum em ferramentas desse tipo.⁶⁶¹ A precisão das informações coletadas que são externas ao conteúdo dos programas de pós-graduação exige atenção de todos, da CAPES aos discentes, para que os conceitos atribuídos reflitam a verdadeira situação do programa avaliado.

Na última avaliação realizada, voltada aos anos de 2010 a 2012, os instrumentos disponíveis para realização da avaliação eram o *website* da avaliação trienal, o Documento de Área, o Sistema de Ficha de Avaliação, o Caderno de Indicadores, as Planilhas Específicas de Indicadores, os Relatórios e Planilhas de Trabalho dos Resultados Propostos pela Comissão e o Sistema de Disseminação de Informações.⁶⁶² No próximo ciclo de avaliação, que será finalizado em 2017 e considerará os anos de 2013 a 2016, será utilizada a Plataforma Sucupira como fonte de dados, até então aferidos através desses diversos sistemas então disponibilizados.

Durante o período avaliado, a CAPES realiza Seminários de Acompanhamento, buscando uma fotografia “no meio do caminho” dos aspectos quantitativos e qualitativos de cada Área do Conhecimento. Nesses encontros, compostos pelos coordenadores e respectivos adjuntos, são apresentados indicadores e ferramentas, buscando a elaboração de um “roteiro básico” a ser seguido na avaliação, corrigindo-se eventuais problemas detectados.⁶⁶³

Reitera-se, todavia, que as avaliações dos programas de pós-graduação são realizadas em ciclos, nos quais os critérios são fixados para avaliação de período pretérito. Como cada uma das quarenta e oito Áreas do Conhecimento possuem flexibilidade para adaptar os critérios definidos inicialmente pelo CTC-ES, existirão quarenta e oito

⁶⁶¹ ALVES, Alexandre Donizeti Alves; YANASSE, Horacio Hideki; SOMA, Nei Yoshihiro. SUCUPIRA: a System for Information Extraction of the Lattes Platform to Identify Academic Social Networks. Op. cit., p. 6.

⁶⁶² Regulamento para a avaliação trienal 2013. Op. cit., p. 7-8.

⁶⁶³ Ata da 159ª Reunião do CTC-ES.

regulamentações diferentes para classificação de livros, periódicos e outras publicações, cursos novos, mestrados profissionais e acadêmicos, doutorados e projetos de Minter e Dinter. A coerência do sistema deveria ser mantida pelo CTC-ES, que deve homologar os critérios utilizados, mas esta atividade nem sempre atinge seu objetivo.

A avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, portanto, não possui critérios fixos que devem ser observados por todos os avaliadores. Há liberdade de adequação das diretrizes em cada Área do Conhecimento, formando quarenta e oito processos distintos de avaliação, sujeitos à homologação pelo colegiado técnico da CAPES.

Capítulo 2.3. Procedimentos de avaliação da produção científica em periódicos

2.3.1 Qualis e a disparidade de procedimentos entre as Áreas do Conhecimento

Ao buscar informações sobre a avaliação da produção científica no *website* da CAPES é possível localizar uma página específica com o título de “Classificação da produção intelectual”. Nesta página estão localizados os poucos esclarecimentos existentes sobre a questão, dividindo-se em três tópicos: Qualis-Periódicos, Roteiro para Classificação de Livros e Qualis Artístico.⁶⁶⁴ Outras produções científicas, como a realização de eventos e a obtenção de patentes, não são mencionadas dentre os procedimentos de avaliação.

A elaboração de um Qualis específico para eventos e patentes era frequentemente discutida no CTC-ES, mas na 114ª Reunião foi decidido que ainda não seria possível uma definição, dependente de “amadurecimento” do seu formato e conteúdo.⁶⁶⁵ Todavia, para o ciclo de avaliação de 2017, referente ao período entre 2013 e 2016, os eventos foram inseridos nos documentos de área divulgados no mês de novembro de 2016. Até então não havia definição do que seriam considerados como eventos e de como seriam utilizados na avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Em janeiro de 2017 foi disponibilizado nas páginas das Áreas do Conhecimento o

⁶⁶⁴ Disponível em < <http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/classificacao-da-producao-intelectual>>, acesso em 01 nov 2016.

⁶⁶⁵ Ata da 114ª reunião do CTC-ES.

documento “Considerações sobre a Classificação de Eventos”,⁶⁶⁶ contendo definição do que será evento para cada área, dos critérios utilizados e seu impacto na avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Ou seja, um procedimento inédito de classificação foi definido e causará impacto nas avaliações de período em que sequer se cogitava sua existência.

Mas o que é o Qualis e quais suas diferenças com outros procedimentos de avaliação da produção científica pela CAPES? O uso inadequado do mecanismo de avaliação decorre de sua incompreensão pela comunidade científica.⁶⁶⁷ Mauricio Rocha-e-Silva, por exemplo, define Qualis como “uma lista de veículos utilizados para a divulgação da produção intelectual dos programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado)”⁶⁶⁸ e o define como a “primeira medida de qualidade do produto da pós-graduação.”⁶⁶⁹ A Diretoria de Avaliação da CAPES, por outro lado, afirma que “o Qualis é um conjunto de procedimentos estabelecidos por cada área de avaliação para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação”.⁶⁷⁰

De acordo com o ofício circular nº 23/2015 – DAV/CAPES, “o Qualis é um instrumento para subsidiar a avaliação dos programas de pós-graduação”.⁶⁷¹ Rita de Cássia Barradas Barata esclarece que o Qualis surgiu como uma nova fórmula de ponderar a produção científica nos procedimentos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*.⁶⁷²

Do surgimento dos procedimentos de avaliação da CAPES até 1998, a produção científica dos programas era apenas contabilizada numericamente, não havendo distinção qualitativa entre os artigos científicos. Como as publicações eram em grande quantidade, tornou-se inviável analisar cada artigo individualmente para aferir sua relevância e impacto. Adotou-se, então, um mecanismo de classificação dos periódicos,

⁶⁶⁶ Na página da Área do Direito, por exemplo, as “Considerações sobre a Classificação de Eventos” foram disponibilizadas no dia 19 de janeiro de 2017.

⁶⁶⁷ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. **Revista Brasileira de Pós-Graudação**, Brasília, v. 13, n. 30, p. 13-40, jan./abr. 2016, p. 16.

⁶⁶⁸ ROCHA-E-SILVA, Maurício. O novo Qualis, ou a tragédia anunciada. Op. cit., p. 1.

⁶⁶⁹ ROCHA-E-SILVA, Maurício. O novo Qualis, ou a tragédia anunciada. Op. cit., p. 1.

⁶⁷⁰ Ofício Circular nº 23/2015 – DAV/CAPES, disponível em: <http://uploads.capes.gov.br/files/OficioCircular23-AtualizacaoQualis.pdf>, acesso em 28 jan. 2017.

⁶⁷¹ Ofício Circular nº 23/2015 – DAV/CAPES.

⁶⁷² BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 15.

pressupondo-se que revista avaliada asseguraria a qualidade da publicação.⁶⁷³

Para Rita de Cássia Barradas Barata o Qualis não é: a) uma base de indexação de periódicos; b) uma ferramenta de avaliação de desempenho científico individual; e c) uma classificação absoluta das revistas científicas. Não seria uma base de indexação por ser utilizado unicamente para avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Por esta razão, não haveria sentido que o editor de uma publicação buscasse sua indexação. Também não seria uma ferramenta de avaliação do desempenho individual dos pesquisadores, uma vez que foi desenvolvido com a finalidade específica de servir como instrumento dentro do procedimento de avaliação, não existindo garantia de que sua utilização com outra finalidade seria adequada. Por fim, não geraria uma classificação absoluta dos periódicos, pois a fixação dos critérios de avaliação é sempre posterior ao período avaliado. Portanto, qualquer alteração nas regras da avaliação influenciaria a qualificação do periódico, ou seja, a classificação atual nunca servirá como parâmetro para as futuras publicações.⁶⁷⁴

Discorda-se da posição da pesquisadora e da CAPES sobre a questão. O Qualis se tornou uma importante ferramenta regulatória dos veículos de divulgação das pesquisas brasileiras. Por influenciar o resultado da avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, os docentes e discentes buscam as publicações mais bem classificadas, pois isso beneficia a instituição de ensino com a qual estão vinculados e a si mesmos. As universidades, buscando melhor classificação, criam mecanismos de estímulo aos pesquisadores para que publiquem suas pesquisas nos periódicos de mais alta qualificação. Os pesquisadores buscam divulgar suas pesquisas nos periódicos melhor ranqueados e também privilegiam o vínculo com as melhores instituições de ensino.

Para que as revistas científicas atraiam os artigos que terão maior impacto e os melhores pesquisadores, precisam figurar na base Qualis e precisam ser bem classificadas. Do mesmo modo, os pesquisadores utilizam os periódicos mais bem avaliados como referência e como mecanismo de divulgação de suas pesquisas. Mantém-

⁶⁷³ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 14-15.

⁶⁷⁴ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 16-17.

se, assim, um mercado restrito e cíclico de publicações científicas, dificultando a utilização de novos ou variados instrumentos de divulgação da produção científica.

Portanto, mostra-se equivocada a posição de que não há sentido a inclusão na lista do Qualis de publicações sem que os programas de pós-graduação tenham solicitado sua classificação.⁶⁷⁵ As funções regulatórias exercidas pelo mecanismo de qualificação de periódicos extrapolam a mera utilização no procedimento de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Seja qual for a finalidade da classificação, um periódico não deseja ser considerado de qualidade inferior. A posição restritiva da CAPES ignora seu papel regulatório e distancia a pesquisa científica existente dentro dos programas de pós-graduação com as realizadas fora deles.

Nas últimas décadas, as pesquisas científicas passaram a ser produzidas fora e em concorrência com as instituições de ensino.⁶⁷⁶ As universidades deixaram de monopolizar a produção científica, mas os impactos de suas pesquisas continuam interessando à sociedade. Como a pós-graduação *stricto sensu* continua sendo o principal mecanismo formador de pesquisadores, o Qualis poderia ser utilizado como instrumento regulador das publicações científicas. A universidade presta um serviço público e é um espaço político, social e cultural em que há tensão entre os agentes.⁶⁷⁷ Para que alguns agentes não atuem paralelamente e em concorrência com os pesquisadores universitários, todos os interessados na pesquisa científica poderiam ser submetidos aos mecanismos de regulação,⁶⁷⁸ propiciando a união entre as pesquisas científicas de dentro e de fora das universidades.

Atualmente o Qualis é uma qualificação da produção científica de docentes e discentes vinculados a programas de pós-graduação *stricto sensu* utilizada pela CAPES

⁶⁷⁵ Nesse sentido, Rita de Cássia Barradas Barata afirma que “se nenhum docente ou discente de um programa de pós-graduação credenciado tiver publicado um artigo naquela revista, não nenhum sentido em incluí-la na lista, uma vez que a única finalidade do Qualis Periódicos é classificar os artigos produzidos pelos programas” (BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 18).

⁶⁷⁶ DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 19-20, 25-26 e 48.

⁶⁷⁷ PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. O debate sobre avaliação da educação superior: regulação ou democratização? In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004, p. 171-187, p. 176.

⁶⁷⁸ Nesse ponto da pesquisa pugna-se apenas pela participação de todos os interessados como objeto de avaliação. Aqueles periódicos que desejam ser avaliados deveriam poder ser avaliados. Na terceira parte da pesquisa será também defendida a possibilidade de participação de todos na tomada de decisão dos rumos da avaliação.

unicamente em seu procedimento de avaliação dos programas. Foi uma metodologia criada para avaliação das publicações de periódicos científicos, que hoje também serve para qualificar a produção artística.

O Qualis Artístico é um mecanismo de qualificação da produção na Área do Conhecimento de Artes/Música.⁶⁷⁹ Foi desenvolvido exclusivamente por esta área em razão das peculiaridades de sua avaliação, que a diferencia das demais Áreas do Conhecimento da CAPES, e da necessidade que os projetos artísticos desenvolvidos pela pesquisa acadêmica de pós-graduação fossem valorizados.⁶⁸⁰ Por considerar, além da produção bibliográfica, música, artes cênicas e artes visuais (em diversas modalidades), apenas utiliza a sistemática de estratificação e ranqueamento típica do Qualis, diferenciando-se nos demais aspectos do Qualis-Periódicos.

A produção científica que não é qualificada através do Qualis Artístico ou do Qualis-Periódicos pode ser avaliada por outros mecanismos desenvolvidos especificamente para sua área ou pelo CTC-ES. Os critérios para classificação de livros, por exemplo, foram definidos pelo CTC-ES na 111ª Reunião, ocorrida em agosto de 2009, na qual restou aprovado o “Roteiro para Classificação de Livros”.⁶⁸¹

O Roteiro para Classificação de Livros contém definição do que é livro: produto impresso ou eletrônico com ISBN ou ISSN, com no mínimo cinquenta páginas e publicado por editor, associação científica e/ou cultural, instituição de pesquisa ou órgão oficial. A classificação é limitada, ainda, a obras integrais, coletâneas, dicionários ou enciclopédias e anais.⁶⁸²

Devem ser contemplados pelo instrumento de avaliação: a) dados de identificação da obra; b) características básicas, contendo o mínimo necessário para avaliação, conforme definido por cada área; e c) avaliação do conteúdo em razão da relevância, inovação e potencialidade de impacto. O instrumento deve, necessariamente,

⁶⁷⁹ Informações obtidas no website: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/classificacao-da-producao-intelectual>, acesso em 28 jan. 2017.

⁶⁸⁰ BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Avaliação. Considerações sobre Classificação de Produção Artística. 2016. Disponível em http://www.capes.gov.br/images/documentos/Classifica%C3%A7%C3%A3o_da_Produ%C3%A7%C3%A3o_Art%C3%ADstica_2017/11_ARTE_class_prod_art_jan2017.pdf, acesso em 28 jan. 2017.

⁶⁸¹ Informações obtidas no website: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/classificacao-da-producao-intelectual>, acesso em 28 jan. 2017.

⁶⁸² Roteiro para Classificação de Livros aprovado na 111ª Reunião do CTC-ES, p. 2.

integrar o documento de área no ciclo de avaliação realizado.⁶⁸³

Como o Roteiro para Classificação de Livros deixa claro, os critérios utilizados só são divulgados pelas áreas no Documento de Avaliação. Ou seja, não é possível saber previamente como determinada classificação poderá ser alcançada pelo editor.⁶⁸⁴ A unificação dos procedimentos de avaliação das produções científicas, independentemente de sua forma, tornaria o procedimento mais previsível e permitiria que o pesquisador utilizasse a melhor forma de divulgação de sua pesquisa, que pode ser em uma revista científica (integrante ou não do Qualis-Periódicos), em um livro ou em eventos.

Mesmo o Qualis-Periódicos, que originou a forma de qualificação “Qualis” da CAPES e é ainda seu principal referencial, precisa ser reformulado para que possa exercer adequadamente sua função regulatória. Na perspectiva da presente pesquisa, o Qualis poderia ser um instrumento de potencialização da divulgação da pesquisa científica universitária e centralizador da pesquisa científica, em geral, aproximando as pesquisas realizadas dentro e fora das instituições educacionais. Mais do que um método para classificação dos programas de pós-graduação, o Qualis poderia ser um indutor da padronização da pesquisa científica viabilizando o diálogo entre as Áreas do Conhecimento, entre instituições de ensino e entre entidades educacionais e não educacionais.

No seu surgimento, o Qualis-Periódicos era uma classificação que se limitava a separar os periódicos em três grupos segundo sua circulação (internacional, nacional ou local). Dentro de cada grupo, existiam estratos “A”, “B” e “C”.⁶⁸⁵ Em abril de 2008, na 101ª Reunião do CTC-ES, o conselheiro Renato Ribeiro fez uma exposição sobre o Qualis, explicando que era o principal eixo da avaliação da CAPES e que deveriam ser cinco para abranger toda produção científica: Qualis de Eventos, Qualis Artístico, Qualis de Patente, Qualis de Livros e Qualis de Periódicos. Um grupo de estudo designado especificamente para aprimorar o Sistema Qualis-Periódicos sugeriu a substituição do modelo então vigente para um modelo com sete ou oito estratos.

⁶⁸³ Roteiro para Classificação de Livros aprovado na 111ª Reunião do CTC-ES, p. 2-7.

⁶⁸⁴ Roteiro para Classificação de Livros aprovado na 111ª Reunião do CTC-ES, p. 2-7.

⁶⁸⁵ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 15-16.

Para não confundir a classificação dos periódicos com a dos programas de pós-graduação, o CTC-ES decidiu pela adoção dos seguintes estratos alfanuméricos: A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5 e C.⁶⁸⁶ O sistema continuou sendo discutido e aperfeiçoado no CTC-ES e na 129^a e 131^a reuniões foi decidido que o número de revistas classificadas como A1 ou A2 deveria ser igual ou inferior a 25%, enquanto a soma de ambos com publicações B1 deveria ser inferior à metade do total, excluídas do cálculo as publicações avaliadas como C.⁶⁸⁷

A alteração promovida consolidou a perspectiva restritiva do Qualis, limitando-o a mero instrumento utilizado no procedimento de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Tanto é assim que só são utilizados pela CAPES os artigos informados através da Plataforma Sucupira pelas universidades, sendo rejeitadas outras formas de submissão.⁶⁸⁸

O próprio sistema da CAPES elabora uma lista com os periódicos informados no ano anterior, exigindo que as revistas científicas constem da classificação elaborada por cada Área do Conhecimento.⁶⁸⁹ Por serem classificadas por área, um mesmo periódico pode receber avaliações diferentes dentro da CAPES, pertencendo a estratos diferentes conforme a área que o avaliou.⁶⁹⁰ De acordo com Rita de Cássia Barradas Barata a variação pode decorrer dos indicadores utilizados, do ponto de corte de um mesmo indicador e do impacto ou relevância diferenciados em cada área analisada. A pesquisadora cita exemplos de revistas científicas cuja classificação varia dos estratos A1 a C, dependendo da área na qual foi avaliada.⁶⁹¹

Nem sempre a Plataforma Sucupira funciona adequadamente. Como esclareceu o Diretor de Avaliação da CAPES no Ofício Circular nº 23/2015-DAV/CAPES, as atualizações de classificação dos periódicos são recorrentes e, em razão de inconsistência no sistema, alguns periódicos não foram identificados pela Plataforma Sucupira no ano de 2015. Todavia, na perspectiva do então diretor, as falhas sistêmicas

⁶⁸⁶ Ata da 101^a Reunião do CTC-ES.

⁶⁸⁷ Atas da 129^a e 131^a Reuniões do CTC.

⁶⁸⁸ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 18.

⁶⁸⁹ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 18-19.

⁶⁹⁰ Informações obtidas no website: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/classificacao-da-producao-intelectual>, acesso em 28 jan. 2017.

⁶⁹¹ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 27-31.

não causariam prejuízo aos programas, pois “só se considera para fins de avaliação a última atualização do Qualis”.⁶⁹² Esta posição despreza o impacto da omissão da CAPES para os periódicos que deixaram de ser avaliados e evidencia sua posição restritiva.

As avaliações são realizadas através do “sistema *peer review*” (revisão por pares) e possuem as seguintes regras comuns, a partir das quais os procedimentos são adaptados para cada Área do Conhecimento: a) obrigatoriedade de avaliação e classificação de todos os periódicos inseridos na Plataforma Sucupira pelos programas de pós-graduação *stricto sensu*; b) respeito aos limites máximos de publicações nos estratos mais elevados (A1, A2 e B1); e c) obediência ao modelo de ficha de avaliação fornecido pela Diretoria de Avaliação da CAPES. As regras comuns seriam uma forma de buscar parâmetros para alguma comparação entre as Áreas do Conhecimento.⁶⁹³

Entretanto, a comparação da proporção de publicações nos estratos mais elevados e no estrato C evidencia desproporção entre as áreas. Para exemplificar, no ano de 2012, enquanto algumas áreas não possuíam publicações no estrato C, como Engenharias II e Educação Física, outras áreas possuíam elevado percentual de periódicos nesse estrato, como Direito (41,4% do total de periódicos) e Educação (34,9% do total de periódicos).⁶⁹⁴ O elevado número de publicações no estrato C tem impacto no número de publicações nos estratos mais elevados, sujeitos a limitação em face do total de publicações classificadas acima do estrato B5. Pertencer ao estrato C significa que os artigos veiculados não valem pontos para os programas de pós-graduação *stricto sensu*. Na Área do Direito, em que mais de 40% dos periódicos classificados estavam nessa situação, houve uma evidente restrição do número de periódicos que pode alcançar os estratos A1, A2 e B1 e conferir maior pontuação aos programas de pós-graduação.

No biênio 2013-2014 o percentual de periódicos classificados no estrato C na área do Direito aumentou para 46,4% do total, que somados às publicações que não foram consideradas como periódicos (3,9% do total), totalizou mais da metade dos periódicos incluídos pelos programas de pós-graduação na Plataforma Sucupira.⁶⁹⁵ Em 2015 e 2016

⁶⁹² Ofício Circular nº 23/2015-DAV/CAPES.

⁶⁹³ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 21-22.

⁶⁹⁴ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 23-24.

⁶⁹⁵ Ministério da Educação. CAPES. Critérios de Classificação Qualis – (Direito). 2014.

não foram divulgados percentuais oficiais pela Área, contudo, consultando a Plataforma Sucupira, verificou-se o número de periódicos classificados em cada estrato:

	A1	A2	B1	B2	B3	B4	B5	C
2012	51	75	180	93	139	126	221	1373
2013	27	43	70	65	46	45	73	348
2014	31	44	75	52	62	45	76	272
2015	71	69	224	148	163	141	213	818

Na Área do Direito o elevado número de publicações classificadas no estrato C representam um problema constante dos quatro anos analisados. Entretanto, percebe-se que nos anos de 2013 e 2014 houve significativa diminuição de periódicos avaliados em comparação com os anos de 2012 e 2015. Por esta razão houve diminuição de publicações em todos os estratos, limitando o número de artigos que ofereceram pontuação nos estratos mais elevados aos programas de pós-graduação.

A nova sistemática de classificação adotada pela área a partir de 2016, descrita no tópico seguinte, poderá alterar e corrigir os problemas percebidos na tabela acima. Todavia, as últimas avaliações da Área do Direito ilustram as assimetrias do sistema de avaliação e o impacto que as decisões sobre os critérios de avaliação podem ter sobre as publicações científicas e os programas de pós-graduação que decidem divulgar seus trabalhos através delas.

2.3.2 Considerações sobre os critérios utilizados no Qualis-Periódicos

O Qualis-Periódicos é o mecanismo para avaliação da produção científica que contou com maior tempo de desenvolvimento dentro da CAPES. Ainda assim não há padronização no tocante aos critérios utilizados. As tabelas do Apêndice I sintetizaram os critérios utilizados para classificação nos estratos A1 a B5 de todas as Áreas do Conhecimento, agrupadas nas respectivas Grandes Áreas. Dentro de uma mesma Grande Área podem ser utilizados parâmetros completamente distintos ou fatores de desempenho

diferentes em um mesmo indexador.⁶⁹⁶ Esta constatação está em consonância com a pesquisa de Rita de Cássia Barradas Barata que detectou que 65% das Áreas do conhecimento, em especial as situadas nas Grandes Áreas de Ciências Exatas e da Terra, Ciências Biológicas, Engenharias, Ciências da Saúde, Ciências Agrárias e Multidisciplinar combinam aspectos de circulação e de impacto, medidos por bases de indexação e indicadores bibliométricos, enquanto 31% das áreas, incluídas particularmente nas Grandes Áreas de Artes e Letras, Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas utilizam combinações de critérios formais e de ranqueamento.⁶⁹⁷

As áreas que utilizam como critérios a presença em bases de dados e índices de impacto valorizam a abrangência do periódico e a consistência e relevância da indexação. A abrangência está relacionada à disponibilidade de acesso e ao potencial de impacto do artigo científico. Indexação⁶⁹⁸ concerne à capacidade de medição da reação dos seres humanos ao conteúdo lido (consistência da indexação) e da satisfação do usuário com a informação contida no documento (relevância da indexação).⁶⁹⁹

O desenvolvimento dos indexadores das bases de dados se deu na segunda metade do século XX, especialmente pelo surgimento de uma área de estudo própria, denominada de Cienciometria. Esta área é responsável pela análise de aspectos quantitativos da geração, propagação e utilização de informações contidas em bases de dados, proporcionando um melhor mecanismo de pesquisa científica, além da hierarquização de revistas e do número de citações das publicações.⁷⁰⁰ Em 1955, foi publicado artigo na revista científica *Science* sobre as características dos índices de citações, posteriormente utilizados para criação do *Journal Impact Factor* do *Science*

⁶⁹⁶ As tabelas constantes do Apêndice I utilizaram os critérios de avaliação disponíveis no Documento de Área do ciclo de avaliação de 2013, para os anos de 2010 a 2012.

⁶⁹⁷ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 25-26. A pesquisadora não especificou quais documentos de avaliação foram utilizados em sua pesquisa. Entretanto, a data de sua pesquisa, as tabelas utilizadas e as fontes bibliográficas, indicam que se valeu dos Documentos de Área do ciclo de avaliação de 2013, para os anos de 2010 a 2012.

⁶⁹⁸ Utiliza-se a definição de indexação de Madalena Martins Lopes Naves, como atividade de criar índices e classificar ou catalogar assuntos (NAVES, Madalena Martins Lopes. **Fatores interferentes no processo de análise de assunto**: estudo de casos de indexadores. Tese (doutorado). 283p. Programa de Pós-graduação em Ciências da Informação da UFMG. Universidade Federal de Minas Gerais. 2000, p. 26).

⁶⁹⁹ NAVES, Madalena Martins Lopes. **Fatores interferentes no processo de análise de assunto**:... Op. cit., p. 30-31.

⁷⁰⁰ PINTO, Angelo C.; ANDRADE, Jailson B. Fator de impacto de revistas científicas: qual o significado deste parâmetro? *Química nova*, v. 22, n. 3, p. 448-453, 1999, p. 448.

Citation Index na década de 1960 e ainda um referencial para o cálculo do índice de impacto dos artigos.⁷⁰¹

Não se trata de mera questão afeta aos dirigentes e editores de periódicos. A indexação em bases de dados e a análise do índice de impacto são consequências da decisão do pesquisador sobre onde publicar sua pesquisa e como o seu mérito foi avaliado pela comunidade científica. Ao ingressar em determinada base de dados o artigo científico adquire visibilidade correspondente ao alcance da divulgação e exposição desta base.⁷⁰² Ser indexado em uma base de dados significa, em síntese, que o periódico foi inserido em um banco de dados acessível a outros pesquisadores e pessoas interessadas e está submetido a instrumentos analíticos. Quanto melhor o acesso à base de dados (de acordo com a relevância daqueles que consultam o acervo), melhor o resultado da indexação promovida.

A relevância de uma base de dados não depende apenas do número de periódicos indexados. A inclusão na renomada base *Web of Science*, por exemplo, depende de rigorosa análise editorial. Na segunda metade da década passada, mais de dez mil periódicos foram analisados para que somente setecentos integrassem o acervo de quase oito mil revistas científicas indexadas.⁷⁰³ Desse modo, a relevância de cada base de dados varia para cada Área do Conhecimento, devendo ser levados em consideração fatores como temática, abrangência territorial, rigor de seleção, etc.

Não se pode confundir a indexação em uma base de dados, os indicadores, ou índices de impacto de um artigo científico. Como mencionado, a indexação permitiu a análise de diversos aspectos da publicação. Algumas bases de dados passaram a analisar dados bibliométricos sobre a produção, transmissão e consumo da informação publicada pela comunidade científica, permitindo classifica-las qualitativamente. O Fator de Impacto do *Science Citation Index*, por sua relevância e pioneirismo, tem sua denominação utilizada como sinônimo de índice de impacto ou de indicador de outras

⁷⁰¹ STREHL, Leticia. O fator de impacto do ISI e a avaliação da produção científica: aspectos conceituais e metodológicos. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 34, n. 1, p. 19-27, jan./abr. 2005, p. 20.

⁷⁰² DANTAS, Paulo Elias C. Indexação bibliográfica em base de dados: o que é? Para que serve? Onde estamos? *Arquivos Brasileiros de Oftalmologia*, v. 67, n. 4, p. 569-570, p. 569.

⁷⁰³ KIMURA, Edna T. ABE&M e fator de Impacto. *Arquivos Brasileiros de Endocrinologia e Metabologia*, v. 52, n. 6, p. 925-926, 2008.

bases de dados.⁷⁰⁴

Portanto, cada base de dados é capaz de desenvolver indicadores próprios, com metodologia específica, para aferir um quesito específico, como, por exemplo, o número de acessos a determinado periódico e a quantidade de citações da revista em outras revistas. Pertencer a uma base de dados significa que a publicação foi aceita pelos responsáveis pela indexação. Possuir um índice de impacto ou indicador significa que, além de estar indexado, foi possível verificar sua relevância para a comunidade científica, de acordo com os critérios estabelecidos pela base de dados.

O importante é compreender que cada banco de dados possui relevância diferente para cada Área do Conhecimento. Existem bases de dados abertas e as dependentes de assinaturas pagas, com diferentes mecanismos de filtragem, com conteúdo disponibilizado diretamente e através de buscas nos periódicos, etc. Também podem ser meros catálogos, sem nenhuma análise bibliométrica, a exemplo do Portal de Periódicos da CAPES e do Catálogo Coletivo Nacional de Publicações Seriadas. Podem, ainda, possuir abrangência temática restrita, como a LILACS,⁷⁰⁵ ou ser multidisciplinar, como a *Web of Science* do *Institute for Scientific Information (ISI)*.⁷⁰⁶

Por fim, é preciso distinguir o veículo de disponibilização das informações de cada base de dados. Algumas bases de dados divulgam o resultado de sua análise bibliométrica através de publicações específicas, a exemplo do *Journal Citation Reports (JCR)* em relação ao *Web of Science*, ou *rankings*, como *SCImago Journal Rank (SJR)* da base de dados Scimago. Também é preciso diferenciar os veículos de disponibilização das informações dos mecanismos de busca, ferramentas para encontrar publicações científicas, que podem ser restritas à própria base de dados, como o mecanismo *HeinOnline*,⁷⁰⁷ ou permitir uma consulta mais abrangente, como, por exemplo, o Google

⁷⁰⁴ PORTUGAL, Maria João; BRANCA, Susana; RODRIGUES, Manuel. Dados de medida de fator de impacto das revistas científicas. *Revista de Enfermagem Referência*, Série III, n. 5, p. 211-215, dez. 2011, p. 212.

⁷⁰⁵ A LILACS existe há mais de 30 anos, possui abrangência de vinte e sete países e abrange novecentos e vinte e três periódicos, consoante informação obtida no *website*: <http://lilacs.bvsalud.org/>, acesso em 29 jan. 2017.

⁷⁰⁶ CAMPANARIO, Milton de Abreu; SANTOS, Tatiane de Céu Silveira. Escopo de projeto para indexação de revistas científicas. *Eccos Revista Científica*, São Paulo, n. 25, p. 251-272, jan./jun. 2011, p. 255-264.

⁷⁰⁷ O mecanismo *HeinOnline* é uma ferramenta de busca de periódicos da área jurídica pertencente à empresa William S. Hein & Co., Inc., especializada na distribuição de publicações científicas. Através do mecanismo de busca é possível acessar o conteúdo de duas mil e trezentas publicações jurídicas. Disponível em: <http://home.wshein.com/about/>, acesso em 22 fev. 2017.

Acadêmico.

Logo, as bases de dados possuem proprietários ou responsáveis (que podem ser uma editora, uma universidade, um centro de pesquisa, etc.). Quando uma publicação é indexada significa que passou a integrar esta base de dados, com duas consequências: seu acesso é franqueado àqueles que utilizam a base de dados para pesquisa e pode ser objeto de análise bibliométrica, conforme critérios estabelecidos pelas próprias bases de dados. Tratam-se dos indicadores, que permitem aferir diversos aspectos da publicação. Podem existir, ainda, veículos de divulgação dos resultados da análise bibliométrica. Exemplos das bases de dados mais utilizadas na avaliação dos periódicos da CAPES auxiliarão na compreensão dessa distinção.

O ISI possui a base de dados *ISI-Web of Science*, sucessora da base de dados *ISI-Web of Knowledge*,⁷⁰⁸ e divulga o resultado das análises de seus índices de impacto através JCR. São três os indicadores divulgados por essa base de dados: a) *immediacy index*, medindo as citações imediatas obtidas; b) *cited half-life*, aferindo a meia-vida das citações; e c) o já mencionado *impact factor*, Fator de Impacto (FI), contemplando o resultado da análise de diversas variáveis, como o número de citações, nível de obsolescência e a densidade.⁷⁰⁹

A editora Elsevier possui a base de dados *Scopus*. Através dos dados disponíveis nesta base, o *SCImago*, grupo de pesquisa cuja origem são diversas universidades,⁷¹⁰ utiliza indicadores como o *SCImago Journal Rank* (SJR) e o Fator H,⁷¹¹ bem como o fator de impacto *Cites per doc*.⁷¹² O SJR é uma publicação contendo o principal *ranking* desta base de dados, e leva em consideração o número de citações relevantes de determinado artigo nos últimos três anos, enquanto o Fator H revela a quantidade de publicações que citam o artigo ao menos um número “h” de vezes.⁷¹³

⁷⁰⁸ O *ISI-Web of Science* é o sucessor do *ISI-Web of Knowledge* e pertence à empresa multinacional Thomson Reuters. Sua publicação se dá através do JCR e teve início em 1975. (Informação disponível em <http://wokinfo.com/essays/impact-factor/>, acesso em 29 jan. 2017)

⁷⁰⁹ STREHL, Leticia. O fator de impacto do ISI e a avaliação da produção científica:... Op. cit., p. 20-25.

⁷¹⁰ Informações obtidas no website: <<http://www.scimagojr.com/aboutus.php>>, acesso em 21 fev. 2017.

⁷¹¹ ERDMAN, Alacoque Lorenzini et. al. A avaliação de periódicos científicos Qualis e a produção brasileira de artigos da área de enfermagem. **Revista Latino-americana de Enfermagem**, São Paulo, v. 17, n. 3, maio/jun. 2009.

⁷¹² CARVALHO, Antonio Carlos Pires. O que podemos citar da radiologia brasileira? Op. cit., p. VII. As bases de dados e metodologias utilizadas pelo *SCImago* estão disponíveis no *website* <http://www.scimagojr.com/files/SJR2.pdf>, acesso em 29 jan. 2017.

⁷¹³ Informações obtidas no website da base de dados *SCImago*: http://www.scimagojr.com/help.php#understand_journals, acesso em 29 jan. 2017.

Os veículos de divulgação JCR e SJR são considerados internacionais, com alcance global de publicações. Como demonstram as tabelas 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 e 3.1 do Apêndice I são a principal referência de qualidade para as Grandes Áreas de Ciências Agrárias, Ciências Biológicas e Ciências da Saúde.

A base de dados Scielo tem seu reconhecimento nacional consolidado e internacional em expansão.⁷¹⁴ Trata-se de um programa pioneiro desenvolvido, a partir de 1998, pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) em parceria com o Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (BIREME). Seu objetivo era complementar a indexação internacional com periódicos nacionais, formando uma rede de revistas com livre acesso.⁷¹⁵ Atualmente é utilizada como critério de qualidade em diversas áreas. Como a base de dados não possui índices de impacto, o critério de qualidade está limitado à inclusão do periódico na base de dados.

Conforme demonstram as tabelas do Apêndice I, as principais referências utilizadas nas avaliações do Qualis-Periódicos são o JCR, o SCImago e a Scielo. Não há padronização nas referências utilizadas, o que significa que a mera leitura dos critérios pode sugerir a utilização de bases de dados ou fatores de impacto diferenciados ou semelhantes, mas com outra definição. A tabela seguinte compara os dados dessas três bases de dados:

Base de dados	<i>Web of Science</i>	Scopus	Scielo
Proprietário/ responsável	ISI da Thomson Reuters	Elsevier	FAPESP e BIREME, com apoio do CNPq.
Indicadores bibliométricos	<i>Immediacy index</i>	SJR	Não possui indicadores específicos ⁷¹⁶
	<i>Cited Half Life</i>	Fator H	
	FI – Fator de Impacto	<i>Cites per doc</i>	
Veículo de divulgação	JCR	SJR	Não possui

⁷¹⁴ ERDMAN, Alacoque Lorenzini et. al. A avaliação de periódicos científicos Qualis e a produção brasileira de artigos da área de enfermagem. Op. cit.

⁷¹⁵ PARKER, Abel L.; MENEGHINI, Rogério. O SciELO aos 15 anos: *raison d'être*, avanços e desafios para o futuro. In: PARKER, Abel L. (org.). **SciELO - 15 anos de acesso aberto: um estudo analítico sobre Acesso Aberto e comunicação científica**. Paris: Unesco, 2014, p. 15-28, p. 17-18.

⁷¹⁶ A Scielo disponibiliza uma página denominada de Scielo Analytics (<<http://analytics.scielo.org/>>, acesso em 21 fev. 2017), na qual é possível “filtrar” as publicações de acordo com diversos aspectos. Entretanto, os dados obtidos não podem ser considerados índices de impacto como os das demais bases de dados comparadas, com metodologia clara e resultados certificados.

Diante da variedade de bases de dados utilizadas no procedimento de avaliação dos periódicos, seria inócuo listar as utilizadas por todas as áreas.⁷¹⁷ Na Grande Área de Ciências da Saúde, por exemplo, são utilizadas bases de dados latino-americanas, como a LILACS,⁷¹⁸ referência na literatura latino-americana na área de Ciências da Saúde,⁷¹⁹ o Cuiden⁷²⁰ e o Latindex.⁷²¹ As áreas usam os indicadores das bases de dados globais como critérios para melhor classificação de um periódico, enquanto as bases latino-americanas são utilizadas como critérios intermediários e as bases nacionais garantem classificação nos estratos mais baixos.

Pode-se afirmar que os critérios indexação em base de dados e fator de impacto são objetivos, já que não haverá ponderação pela comissão de avaliação da área. A única incumbência da comissão é verificar a presença de todas as publicações indicadas pelos programas de pós-graduação *stricto sensu* nas bases de dados previamente selecionadas e o resultado do seu índice de impacto.

Algumas Áreas do Conhecimento utilizam critérios objetivos não relacionados com a indexação da publicação em bases de dados. Nas Grandes Áreas das Ciências Humanas e das Ciências Sociais Aplicadas, as áreas utilizam critérios como periodicidade, artigos por volume, percentual de autores não vinculados à instituição responsável pela publicação e presença de artigos de autores estrangeiros. Na Área do Conhecimento do Direito há, ainda, menção a percentual de exogenia, “percentagem de autores/coautores, membros do Conselho Editorial e do Corpo de Pareceristas pertencentes a unidade da federação distinta à da Instituição responsável pelo periódico”.⁷²²

⁷¹⁷ No Apêndice I foram comparados todos os critérios utilizados no ciclo de avaliação de 2013, para os anos de 2010-2012, sendo possível verificar as bases de dados e indicadores utilizados em cada Área do Conhecimento.

⁷¹⁸ A LILACS existe há mais de 30 anos, possui abrangência de vinte e sete países e abrange novecentos e vinte e três periódicos, consoante informação obtida no *website*: <http://lilacs.bvsalud.org/>, acesso em 29 jan. 2017.

⁷¹⁹ ERDMAN, Alacoque Lorenzini et. al. A avaliação de periódicos científicos Qualis e a produção brasileira de artigos da área de enfermagem. Op. cit.

⁷²⁰ O Cuiden é uma base de dados da Fundação Index, com sede na Espanha, e possui abrangência ibero-americana na área de cuidados com a saúde, consoante informação obtida no *website*: <http://www.index-f.com/new/cuiden/>, acesso em 29 jan. 2017.

⁷²¹ O Latindex é um sistema de informação de periódicos da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal desenvolvido pela Universidade Nacional Autônoma do México, consoante informação obtida no *website*: <http://www.latindex.unam.mx/latindex/inicio>, acesso em 29 de jan. 2017.

⁷²² Conforme documento Considerações sobre Qualis Periódicos – Direito, divulgado em dezembro de 2016 (Ministério da Educação. CAPES. Considerações sobre Qualis Periódicos – Direito. 2016).

As áreas pertencentes às Grandes Áreas das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas utilizam, ainda, critérios subjetivos que deverão ser combinados com os critérios objetivos. As tabelas 7.1, 7.2, 8.1 e 8.2 do Apêndice I possuem requisitos como “destacada qualidade”, “reconhecimento pela área” e “padrões superiores”. Os requisitos subjetivos são avaliados pelas comissões de cada Área do Conhecimento no momento da avaliação, o que pode causar insegurança ante a inexistência de critérios prévia e democraticamente estabelecidos.

Como apontam Marcelo Dias Varella e Claudia Rosane Roesler, existem diversas formas de comparar as publicações, como a contagem de citações, dimensão do impacto, independência no julgamento dos artigos, linha editorial, etc. Todos os critérios estão sujeitos a críticas em razão de distorções, incluindo a má utilização de citações e a exigência de remuneração por publicações.⁷²³ Para que os critérios estabelecidos sejam legítimos, deveriam vir acompanhados de robusta motivação e publicidade dos atos e decisões que antecederam sua formação.

Destaca-se que os processos administrativos no âmbito da Administração Pública federal foram regulados pela Lei nº 9.784/1999, que exige o respeito aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (art. 2º). No inc. XIII do art. 2º há expressa vedação à aplicação retroativa de nova interpretação, reconhecendo-se o dever de respeito aos precedentes administrativos.⁷²⁴

Os critérios escolhidos pelos Coordenadores de Área podem não ser o problema da avaliação do Qualis-Periódicos. É possível que sejam adequados para suas áreas. Sem justificativa para sua escolha, todavia, o procedimento será ilegítimo. Ao adotar uma base de dados como referencial, por exemplo, deveria o Coordenador da Área demonstrar por que o uso de outra base de dados ou de outro fator de impacto seria prejudicial à sua área. Ou demonstrar a razão pela qual o uso de uma única base de dados é superior à combinação de critérios objetivos e subjetivos. De todo modo, não poderia aplicar retroativamente sua decisão, particularmente na avaliação de publicações

⁷²³ VARELLA, Marcelo Dias; ROESLER, Claudia Rosane. Dificuldades de avaliação de publicações na área de Direito. Op. cit., p. 666-669.

⁷²⁴ Lei nº 9.784/1999.

científicas através de do Qualis-Periódicos, mecanismo cuja utilização já está consolidada na CAPES.⁷²⁵

Diante da ausência de motivação suficiente para justificar as escolhas dos critérios para avaliação e classificação das revistas científicas no Qualis-Periódicos, prepondera a informalidade do procedimento. As regras existentes são flexíveis e a suposta atuação unificadora do CTC-ES não ocorre. A Área de Economia, por exemplo, elaborou seu documento de área para o ciclo de avaliação de 2013, abrangendo os anos de 2010 a 2012, sem mencionar os critérios que utilizou para definição de seu Qualis-Periódicos. O documento foi aceito pelo CTC-ES e utilizado para avaliar a produção científica dos programas de pós-graduação *stricto sensu* da área.

Percebe-se uma preocupação da CAPES de garantir a comparabilidade dos resultados da avaliação dos programas de pós-graduação de todas as áreas do conhecimento, utilizando o procedimento como diretriz para outras políticas públicas do órgão.⁷²⁶ Mas o Qualis-Periódicos não permite uma comparação precisa entre os estratos de diversas Áreas do Conhecimento.⁷²⁷ As tabelas 1.1, 1.2, 3.1 e 3.2 do Apêndice I, por exemplo, evidenciam a utilização de um mesmo indexador como critério de referência para todas as publicações da Grande Área Ciências da Saúde e da Grande Área de Engenharias. São áreas com pequeno percentual de publicações qualificadas com o estrato “C”,⁷²⁸ o que indica que há um esforço dos Coordenadores de Área para alcançar o limite máximo de publicações nos estratos mais elevados. Na Área do Conhecimento do Direito, com percentual mais elevado de publicações qualificadas no estrato “C”,⁷²⁹ por outro lado, a opção do Coordenador de Área foi reduzir o número de publicações nos estratos mais elevados. Será que as atuações contrapostas dos coordenadores garantiram o mesmo padrão de qualidade dos estratos de classificação?

Algumas áreas optam por criar estratos com requisitos ideais, enquanto outras o utilizam como mero instrumento de ranqueamento. As primeiras tendem a limitar o número de publicações nos estratos mais elevados, enquanto as segundas preenchem ao

⁷²⁵ Além de contrariar o Princípio da Segurança Jurídica, a Lei nº 9.784/1999 veda a aplicação retroativa de nova interpretação (art. 2º, inc. XIII).

⁷²⁶ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 31.

⁷²⁷ Por não permitir uma comparação entre as diversas Áreas do Conhecimento a utilização do Qualis-Periódicos para subsidiar qualquer política pública lastreada em suas informações se mostra equivocada.

⁷²⁸ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 23-24.

⁷²⁹ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 25.

máximo o limite numérico de publicações.⁷³⁰ Nenhuma das duas permite a comparação das publicações entre as áreas, pois se parte da premissa de que a principal função do Qualis-Periódicos é subsidiar o procedimento de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* das próprias Áreas do Conhecimento responsáveis por sua formação e qualquer outra utilização seria equivocada. Na prática, contudo, há comparação entre publicações de áreas distintas.

No documento contendo os critérios para classificação no Qualis-Periódicos divulgado no final de 2016, para subsidiar a avaliação quadrienal 2013-2016, a Área do Direito alterou seus critérios de avaliação, permitindo que mais periódicos alcancem os estratos mais elevados, aproximando-se dos critérios de avaliação das demais Áreas do Conhecimento. Como demonstram as tabelas 17 e 18 do Apêndice III, foram definidos critérios mínimos a todos os estratos. A diferenciação das publicações depende do percentual de exogenia⁷³¹ e, principalmente, das bases de dados em que o periódico estava indexado e seu fator de impacto.⁷³² Para os estratos A1, A2 e B1 foram exigidos vinculação a instituições acadêmicas ou sociedades científicas classificadas dentre as quinhentas melhores segundo os principais rankings internacionais e índice de impacto no JCR ou SJR, índice h do Google Acadêmico e indexação das bases de dados Scielo ou Scopus.⁷³³

Há um evidente equívoco da Área do Direito ao incluir o Google Acadêmico junto dos indicadores e bases de dados. Trata-se, primordialmente, de uma ferramenta de busca bibliográfica sofisticada. Estar disponível nesta ferramenta de pesquisa traduz apenas inclusão da revista no ambiente digital e amplas possibilidades de busca e

⁷³⁰ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 31-32.

⁷³¹ O critério exogenia foi mantido nos mesmos moldes da avaliação do biênio 2013-2014, mas sua relevância foi diminuída em razão dos demais critérios, substituindo-se critérios subjetivos por indexações em bases de dados e a utilização de fatores de impacto.

⁷³² Conforme demonstrado nas Tabelas 17 e 18 do Apêndice III, foram exigidas indexações em, no mínimo, duas das seguintes bases de dados: Latindex, IBSS, IBICT, RVBI, EZB, Diadorim, Portal de Periódicos da Capes, VLex, Ilrich, HeinOnline, Sumário de Revistas Brasileiras, CiteFactor, DOAJ, SherpaRomeu, HAPI, Dialnet, Academic, Journals Database, ICAP Proquest, Ebsco, Clase, REDIB e Redalyc. Para o extrato A1 exige-se índice de impacto JCR ou SJR, para o extrato A2 índice h do Google Acadêmico e/ou indexação no Scielo ou Scopus. Para os estratos A1, A2 e B1 foram exigidas indexações nas bases de dados Web of Science, Scopus, Google Acadêmico e Scielo. (Ministério da Educação. CAPES. Considerações sobre Qualis Periódicos – Direito. 2016).

⁷³³ Ministério da Educação. CAPES. Considerações sobre Qualis Periódicos – Direito. 2016.

divulgação.⁷³⁴ Diferentemente das bases de dados, não há análise editorial nem critérios fundamentados para seus indicadores.⁷³⁵

Outro problema apontado por Rita de Cássia Barradas Barata é a indevida utilização do Qualis-Periódicos por editores científicos para valorizar sua publicação, por comitês de assessoramento do CNPq como critério para concessão de bolsas ou como mecanismo de avaliação interna das universidades em face de seus pesquisadores.⁷³⁶ Entretanto, a própria CAPES utiliza os resultados do Qualis-Periódicos como critério para outras políticas públicas do órgão, como o programa CAPES – Editoração, instituído pelo Edital nº 13/2016. Se são indevidos quaisquer usos do Qualis-Periódicos fora da avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, por não ter sido desenvolvido para essas finalidades, não poderia a própria CAPES utilizá-lo indevidamente.

A definição do Qualis-Periódicos passa por diversas disputas de interesses. Primeiro dentro de cada Área do Conhecimento, pois tanto os editores das publicações como as universidades buscam uma boa avaliação. Depois, no CTC-ES, pois a utilização das avaliações como critério para definição de políticas públicas gera disputa entre todas as Áreas do Conhecimento.

A CAPES deveria reconhecer o papel regulador do Qualis-Periódicos como mecanismo de avaliação das revistas científicas. Adequando sua regulamentação para este fim, permitiria que a pesquisa científica no âmbito da pós-graduação *stricto sensu* se mantivesse como paradigma científico, dialogando com a pesquisa realizada fora da universidade e permitindo a interação entre as Áreas do Conhecimento.

Restringir teoricamente a atuação do Qualis-Periódicos a mero instrumento a ser utilizado por ocasião do procedimento de avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, além de ignorar a realidade dos seus impactos perante a comunidade científica, segrega a pesquisa científica que ocorre dentro e fora das universidades e entre as Áreas do Conhecimento. Prejudica-se, por fim, a divulgação das atividades da pós-graduação

⁷³⁴ CAMPANÁRIO, Milton de Abreu; SANTOS, Tatiane do Céu Silveira. Escopo de projeto para indexação de revistas científicas. Op. cit., p. 268.

⁷³⁵ Embora o Google Acadêmico disponibilize a ferramenta “Google Acadêmico Metrics”, comparando as publicações de acordo com a área, ou outros referenciais de importância, como o “Fator H5”, não há rigor na seleção dos periódicos indexados, bastando sua disponibilização ao sistema do Google. Trata-se, de mecanismo semelhante ao de busca de relevância do programa “Google” para navegação na *internet*. Informações obtidas em <https://scholar.google.com/intl/en/metrics.html#inclusion>, acesso em 05 abr 2017.

⁷³⁶ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 36-37.

stricto sensu, que deixa de buscar o meio mais efetivo em troca de reconhecimento limitado à avaliação da CAPES.

Capítulo 2.4. Procedimentos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* realizados pela CAPES

2.4.1 APCN e Mestrado Profissional

Para que um programa de pós-graduação *stricto sensu* possa exercer regularmente suas atividades e expedir diplomas nacionalmente válidos deve ter sua qualidade reconhecida após procedimento de avaliação. A Resolução nº 01/2001 da CES/CNE exige parecer favorável, com base nas avaliações da CAPES, para que sejam concedidos os atos de autorização e de reconhecimento dos programas.⁷³⁷ O Ministério da Educação, através da Portaria nº 2.264/1997, condicionou a validade dos títulos de mestre e doutor à obtenção de indicadores de qualidade após procedimentos de avaliação.⁷³⁸

A CAPES é o órgão vinculado ao Ministério da Educação responsável pela avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*.⁷³⁹ Dentro de sua atribuição avalia: a) os projetos de novos programas, regulando a oferta de novos cursos de mestrado e doutorado; b) os programas já existentes, garantindo determinados padrões de qualidade, excluindo aqueles que não atingirem os padrões mínimos estabelecidos e possibilitando a utilização do resultado como diretriz para políticas públicas na área; e c) projetos de programas interinstitucionais, permitindo a expansão dos níveis mais elevados da educação universitária.

Para que um programa de pós-graduação *stricto sensu* possa exercer regularmente suas atividades é preciso que haja um projeto aprovado pelo CNE com base em relatório da CAPES (art. 1º, § 1º, da Resolução CES/CNE nº 01/2001).⁷⁴⁰ O ingresso de programas no Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) requer apresentação de

⁷³⁷ Art. 1º da Resolução nº 01/2001 - CES/CNE.

⁷³⁸ Art. 1º da Portaria nº 2.264/1997 do Ministério da Educação.

⁷³⁹ Art. 2º, § 1º, inc. II, da Lei nº 8.405/1992 e art. 2º, § 1º, inc. V, do Decreto nº 7.692/2012.

⁷⁴⁰ Resolução nº 01/2001 - CES/CNE.

pedido à CAPES, conforme procedimentos por ela estabelecidos (art. 1º, § 6º).⁷⁴¹ Atualmente, o procedimento de avaliação de cursos novos está regulamentado na Portaria nº 91/2015 e sua tramitação ocorre através da Plataforma Sucupira.

O primeiro passo de qualquer programa de pós-graduação é definir seu enquadramento dentro de uma das quarenta e nove Áreas do Conhecimento existentes. Conforme Portaria nº 90/2015, a instituição deve utilizar a Plataforma Sucupira para informar as áreas básica e de avaliação (art. 1º, § 1º). A CAPES, “a seu exclusivo critério”, avalia se o enquadramento foi adequado ou sugere o reenquadramento (art. 1º, § 2º).⁷⁴² A definição da Área do Conhecimento a que pertencerá o programa proposto é de vital importância, uma vez que os critérios utilizados por cada área são distintos e podem influenciar nas conclusões do relatório da CAPES.

A Portaria nº 91/2015 disciplinou o procedimento para submissão, avaliação, divulgação e envio dos resultados da avaliação ao CNE e o início de funcionamento dos programas que forem aprovados (art. 1º, *caput*). Sem essa aprovação os diplomas emitidos por programas de mestrado e doutorado não possuem validade nacional (art. 1º, p. único).⁷⁴³

Existem requisitos gerais, destinados a todas as propostas de programas de pós-graduação, e específicos, fixados por cada Área de Conhecimento. Os requisitos gerais são definidos pelo CTC-ES e constam do § 1º do art. 2º da Portaria nº 91/2015. É preciso que o projeto apresentado seja adequado ao plano de desenvolvimento da instituição e haja comprometimento com a proposta (inc. I); que a proposta seja clara e consistente, comprovando, detalhadamente, coerência entre as áreas de concentração, linhas de pesquisa e projetos de pesquisa, e destas com as ementas das disciplinas que serão ofertadas (inc. II); que haja clareza nos critérios de seleção dos alunos e das justificativas para o perfil da formação pretendida em consonância ao estágio do desenvolvimento da área no país (inc. III); comprovação de que o proponente possui competência e qualificação acadêmica, didática, técnica e/ou científica relacionadas ao objeto da pesquisa (inc. IV); comprovação de que existam docentes qualificados em número e regime (inc. V); e infraestrutura de ensino e pesquisa, tecnológica e mobiliária,

⁷⁴¹ Resolução nº 01/2001 - CES/CNE.

⁷⁴² Portaria nº 90/2015 da CAPES.

⁷⁴³ Portaria nº 91/2015 da CAPES.

disponível para docentes e discentes, em compatibilidade com as atividades do programa (inc. VI, VII e VIII).⁷⁴⁴

Os requisitos específicos de cada Área do Conhecimento são disponibilizados no documento “Orientações para APCN”, elaborado pelos respectivos coordenadores. Nele constam requisitos específicos e orientações referentes às propostas, aos docentes, à produção intelectual e à infraestrutura de ensino e pesquisa. Todos os documentos das áreas, contendo os critérios de avaliação, podem ser acessados a partir do *website* da CAPES.⁷⁴⁵ Embora a Diretoria de Avaliação divulgue anualmente um calendário de atividades,⁷⁴⁶ não há vedação para sua alteração nem previsão de que os documentos da CAPES sejam divulgados com a antecedência necessária para formulação das novas propostas. Em 2016, por exemplo, o período para apresentação de propostas foi de 11 de abril a 10 de maio, mas no dia 07 de abril todas as áreas divulgaram novos critérios específicos, surpreendendo as instituições que desenvolveram suas propostas com base na regulamentação até então vigente.⁷⁴⁷

A CAPES não auxilia na submissão dos projetos (art. 3º, caput), salvo se dentro da esfera de algum programa de incentivo a novos cursos (art. 3º, p. único). Como todo procedimento ocorre dentro da Plataforma Sucupira (art. 5º, caput), não é possível enviar documentos por outros meios, eletrônicos ou presenciais (art. 5º, p. único).⁷⁴⁸

Para que seja possível o encaminhamento da proposta, devem ser preenchidas os seguintes documentos e informações solicitados no sistema: a) regimento do programa, que deve ser compatível com as normas da instituição para a pós-graduação *stricto sensu*; b) autorização para participação de docentes de outras instituições; e c) outros documentos relevantes.⁷⁴⁹ As informações necessárias ao procedimento perante a Plataforma Sucupira foram disponibilizadas pela CAPES em manual para apresentação de propostas para cursos novos.⁷⁵⁰

⁷⁴⁴ Art. 2º, § 1º, da Portaria nº 91/2015 da CAPES.

⁷⁴⁵ Informações disponíveis a partir do website < <http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao/paginas-das-areas>>, acesso em 01 nov. 2016.

⁷⁴⁶ O calendário de 2017 foi introduzido pela Portaria nº 09/2017 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

⁷⁴⁷ Informações consultadas nas páginas das áreas, disponíveis a partir do website < <http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao/paginas-das-areas>>, acesso em 01 nov. 2016.

⁷⁴⁸ Portaria nº 91/2015 da CAPES.

⁷⁴⁹ Portaria nº 91/2015 da CAPES.

⁷⁵⁰ A versão 1.8.16, atualizada até 17/07/2015, está disponível em <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/lancamento/manual.jsf>>, acesso em 01 nov 2016.

De acordo com o manual disponibilizado, existem quinze etapas com campos a serem preenchidos: 1) Proposta; 2) Instituições de Ensino; 3) Caracterização da Proposta; 4) Áreas de Construção/Linhas de Pesquisa; 5) Caracterização do Curso; 6) Disciplinas; 7) Corpo Docente; 8) Produção Bibliográfica, Artística e Técnica; 9) Projetos de Pesquisa; 10) Vínculo de Docentes às Disciplinas; 11) Atividades dos Docentes; 12) Infraestrutura; 13) Informações Complementares; 14) Documentos; e 15) Finalizar Proposta.⁷⁵¹ Cada etapa exige diversos dados e/ou arquivos que devem ser fornecidos pela instituição proponente. Ao final, encerradas todas as etapas, deve o pró-reitor da universidade acessar o sistema através de seu acesso restrito, visualizar todas as propostas de sua instituição e homologá-las.⁷⁵²

Conforme Portaria nº 91/2015, a análise das propostas dos novos programas é dividida em quatro etapas: a) análise técnica e documental pela Diretoria de Avaliação; b) enquadramento da proposta em Área de Avaliação; c) análise da Comissão da Área; e d) análise pelo CTC-ES. Na primeira etapa, a Diretoria de Avaliação apenas confere os documentos apresentados, podendo executar diligências técnicas para evitar a exclusão do projeto (art. 9º, § 1º). Na segunda etapa, são observadas as regras da Portaria nº 90/2015 da CAPES (art. 9º, § 2º). A primeira análise de mérito é realizada pela Comissão da Área na terceira etapa, sendo possível a realização de diligências documentais e *in loco* para verificação do mérito da proposta. Ao final é emitido parecer detalhado, posteriormente encaminhado ao CTC-ES (art. 9º, § 3º). No órgão colegiado, outras duas diligências podem ser solicitadas, permitindo-se a juntada de relatórios e documentos (Art. 9º, § 4º).⁷⁵³

O CTC-ES, então, emite parecer contendo uma nota entre 1 a 7, observando os critérios da Portaria nº 1.418/1997 do Ministério da Educação (art. 10). Os novos cursos que alcancem no mínimo o conceito 3 são considerados aprovados.⁷⁵⁴ Os resultados da avaliação de novos programas de pós-graduação *stricto sensu* são disponibilizados na própria Plataforma Sucupira. Caso a instituição de ensino discorde do relatório pode apresentar pedido de reconsideração em até trinta dias, contados a partir

⁷⁵¹ Sumário do Manual para apresentação de propostas de novos cursos.

⁷⁵² Manual para apresentação de propostas de novos cursos, p. 50-56.

⁷⁵³ Portaria nº 91/2015 da CAPES.

⁷⁵⁴ Portaria nº 91/2015 da CAPES.

da divulgação da decisão (art. 11 e 12).⁷⁵⁵ Trata-se do único recurso possível no procedimento, sendo vedada a apresentação de informações e complementos que descaracterizem a proposta já analisada (art. 12, § 3º).

O pedido de reconsideração é novamente submetido à dupla análise da Comissão de Área e do CTC-ES (art. 14). Após a divulgação da nova decisão, a documentação é encaminhada ao CNE para nova deliberação e posterior homologação pelo Ministro da Educação (art. 16).⁷⁵⁶ Homologado o resultado, o programa terá doze meses para ser iniciado pela instituição (art. 17, *caput*), prorrogáveis, excepcionalmente, por mais cento e oitenta dias (art. 17, §1º). A comunicação do início das atividades deve ocorrer em até trinta dias após o início da oferta das disciplinas para os alunos matriculados (art. 17, § 2º). Caso a instituição não entre em funcionamento, sua recomendação perderá eficácia e a CAPES deverá solicitar a revogação de seu reconhecimento ao CNE (art. 18).⁷⁵⁷

Embora as regras das Portarias nº 90/2015 e nº 91/2015 se apliquem a todos programas de pós-graduação *stricto sensu*, os programas de mestrado profissional, criados no Brasil em 1998 pela Portaria nº 80 da CAPES, possuem algumas peculiaridades em relação aos programas de mestrado e doutorado acadêmicos. Em síntese, tem como objetivo a formação profissional, assim considerada aquela destinada a “elaborar novas técnicas e processos”,⁷⁵⁸ e o ensino deve ser articulado com aplicações profissionais (art. 2º, “a”).⁷⁵⁹

Em 2009, o Ministério da Educação editou a Portaria Normativa nº 17, regulamentando os procedimentos envolvendo os programas de mestrado profissional de modo a estimulá-los, prioritariamente, nos locais que possuem demandas educacionais voltadas ao mercado de trabalho.⁷⁶⁰ A oferta seria realizada através de chamadas públicas que admitiriam regulamentação própria (art. 1º), sem prejuízo dos usuais procedimentos

⁷⁵⁵ Roteiro para acesso ao resultado da avaliação e envio de pedido de reconsideração – APCN, disponível em <<https://capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/2562015-Roteiro-para-pedido-de-reconsideracao-CTC-ES-159.pdf>>, acesso em 01 nov 2016.

⁷⁵⁶ Portaria nº 91/2015 da CAPES.

⁷⁵⁷ Portaria nº 91/2015 da CAPES.

⁷⁵⁸ Art. 1º da Portaria nº 80/1998 da CAPES.

⁷⁵⁹ Portaria nº 80/1998 da CAPES.

⁷⁶⁰ Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação.

de avaliação pela CAPES e da necessidade de credenciamento pelo CNE com homologação do Ministro da Educação (art. 2º).⁷⁶¹

As propostas deveriam ser apresentadas à CAPES por instituições de ensino e centros de pesquisa, públicos ou privados, em resposta aos editais de chamada pública. O procedimento seria eletrônico, através de plataforma específica (art. 5º, *caput*, e 6º).⁷⁶² Não foi o que ocorreu. Os procedimentos para apresentação de propostas de mestrado profissional se assemelham aos da pós-graduação acadêmica, e ambos são processados através da Plataforma Sucupira. O tratamento diferenciado almejado pela Portaria Normativa nº 17/2009 se limitou às questões que a própria norma do Ministério da Educação estabeleceu.

Diferentemente do que ocorre nos programas de pós-graduação acadêmicos, no mestrado profissional é possível o consórcio de instituições, desde que submetidos aos requisitos de qualidade da CAPES, que seja demonstrada a experiência na prática do ensino e da pesquisa aplicada e que valorizem a experiência profissional. As propostas devem seguir os princípios da aplicabilidade técnica, flexibilidade operacional e organicidade do conhecimento técnico científico, expondo os alunos a processos de utilização aplicada (art. 5º).⁷⁶³

Foram estabelecidos no art. 7º da Portaria oito itens obrigatórios das propostas apresentadas. A estrutura curricular deve ser objetiva, coerente e vinculada às finalidades do curso e suas especificidades. Precisa ser enfatizada “a articulação entre conhecimento atualizado, domínio da metodologia pertinente e aplicação orientada para o campo de atuação profissional”.⁷⁶⁴ Deve ser possível a inclusão de atividades relacionadas às ciências sociais aplicadas, como legislação, comunicação, administração e gestão, e a proposta deve ser compatível com o perfil dos candidatos esperados. Ao final do curso, deve ser exigido trabalho de conclusão com defesa apropriada, que possibilite a demonstração do domínio do objeto pelo aluno. Esse trabalho não precisa ser escrito, podendo apresentar diferentes formatos que vão desde a tradicional dissertação até

⁷⁶¹ Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação.

⁷⁶² Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação.

⁷⁶³ Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação.

⁷⁶⁴ Art. 7º da Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação.

resultados práticos, como patentes, registros industriais, manual de operações técnicas, etc.⁷⁶⁵

Os docentes devem passar por processo de seleção, misturando doutores, profissionais e técnicos. Sua alta qualificação precisa ser demonstrada pela produção intelectual ou por reconhecida experiência profissional, compatíveis com a proposta apresentada. A carga horária e as condições de trabalho devem ser compatíveis com o curso, que pode ou não ter duração limitada.⁷⁶⁶

Todos os programas de mestrado profissional devem ter acompanhamento anual e se submetem à avaliação, com atribuição de conceito, a cada três anos (art. 7º, § 4º, e art. 8º, *caput*), mesmo período de validade do seu credenciamento (art. 8º, § 1º).⁷⁶⁷ Como o período de avaliação do SNPG passou a ser em ciclos de quatro anos, conforme Resolução nº 05/2014, os programas de mestrado profissional também serão avaliados com essa periodicidade.⁷⁶⁸

De acordo com o art. 9º da Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação, as avaliações, sejam de cursos novos, de acompanhamento anual ou durante o ciclo quadrienal, são realizadas por comissões específicas, compostas, equilibradamente, por docentes-doutores, profissionais e técnicos. Devem ser utilizadas fichas de avaliação específicas e distintas das definidas para o mestrado acadêmico, que requerem: a) produção intelectual e técnica, consubstanciada em produção intelectual aferida por publicações e pelo desenvolvimento de propriedade intelectual, como, por exemplo, patentes obtidas, produção artística, projetos de inovação tecnológica, etc.; b) informações sobre o destino profissional dos alunos titulados; c) informações, recomendações e observações da comissão avaliadora dos trabalhos de conclusão de curso; d) dimensão e eficácia da sinergia do curso com o mercado; e e) outras informações sobre a produção técnico-científica, intelectual e de atividades acadêmicas (art. 10).⁷⁶⁹

As avaliações dos programas de mestrado profissional ocorrem concomitantemente aos dos programas acadêmicos, resguardados seus critérios

⁷⁶⁵ Art. 7º da Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação.

⁷⁶⁶ Art. 7º da Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação.

⁷⁶⁷ Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação.

⁷⁶⁸ A Resolução nº 05/2014 tratou de forma global as avaliações do SNPG, não distinguindo as modalidades de pós-graduação *stricto sensu* nem revogando expressamente outras normas.

⁷⁶⁹ Art. 10 da Portaria Normativa nº 17/2009 da CAPES.

específicos.⁷⁷⁰ Portanto, os Documentos de Área divulgam conjuntamente os critérios para avaliação dos programas de mestrado profissional e de mestrado e doutorado acadêmicos.⁷⁷¹

2.4.2 Programas de pós-graduação acadêmicos, Minter e Dinter

O procedimento de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* tem como referência um regulamento divulgado pela Diretoria de Avaliação da CAPES, criado com base nas deliberações do CTC-ES. A cada ciclo novo regulamento é elaborado e divulgado em *website* específico do procedimento de avaliação.⁷⁷² Como não há normas obrigando a divulgação de um regulamento próprio para cada ciclo de avaliação, trata-se de um costume da CAPES para facilitar o procedimento e sua aceitação pelas instituições avaliadas.

Para a avaliação quadrienal de 2017, referente ao período entre 2013 e 2016, não houve divulgação de um regulamento até o encerramento da presente pesquisa, embora os Documentos de Área e os critérios para avaliação da produção científica já tenham sido divulgados.⁷⁷³ Espera-se que a CAPES mantenha sua tradição e divulgue um regulamento antes do início das atividades das comissões de avaliação.

Diante da ausência de regulamento para o ciclo de avaliação de 2017, a presente descrição utiliza como parâmetro o Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012),⁷⁷⁴ uma vez que o próximo ciclo, agora quadrienal, ocorrerá em meados de 2017.⁷⁷⁵

⁷⁷⁰ Art. 4º da Portaria nº 80/1998 da CAPES.

⁷⁷¹ No ciclo de avaliação trienal de 2010, para os anos de 2007 a 2009, a avaliação dos programas acadêmicos era apenas parcialmente separada da avaliação dos programas profissionais, conforme item 2.I do Regulamento para Avaliação Trienal. No ciclo realizado em 2013, para os anos de 2010 a 2012, os procedimentos de avaliação de programas acadêmicos e profissionais foram, na medida do possível, realizados separadamente (item 2.II do Regulamento para a Avaliação Trienal).

⁷⁷² No ciclo de avaliação de 2013 (2010-2012) o endereço eletrônico era <http://www.avaliacaotrienal2013.capes.gov.br/>, acesso em 30 jan. 2017.

⁷⁷³ Embora a CAPES não tenha divulgado regulamento específico para o ciclo de avaliação de 2017, a Portaria nº 9/2017 da Diretoria de Avaliação já divulgou o calendário das atividades. Ainda que não seja vinculativo, o procedimento de avaliação foi previsto para acontecer entre 03 de julho e 04 de agosto com resultados divulgados em 15 de setembro.

⁷⁷⁴ Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012), disponível em <http://www.avaliacaotrienal2013.capes.gov.br/home-page/regulamento-da-trienal>, acesso em 30 jan. 2017.

⁷⁷⁵ O calendário fixado pela Diretoria de Avaliação da CAPES na Portaria nº 9/2017 prevê que a avaliação ocorrerá entre julho e agosto de 2017.

Antes de iniciar a avaliação, um programa de pós-graduação já existente pode mudar de Área do Conhecimento, tanto por sua iniciativa como das comissões de avaliação.⁷⁷⁶ Resumidamente, o procedimento para alteração de área possui as seguintes etapas: I) a Diretoria de Avaliação elabora calendário e especifica quando serão aceitas as solicitações das instituições; II) o Coordenador de Área analisa a proposta de enquadramento e emite parecer; III) se o parecer for favorável, o Coordenador da nova área também emitirá parecer; e IV) se ambos forem favoráveis, a decisão é disponibilizada ao programa e à sua instituição, mas se ao menos um deles for desfavorável, não será contemplada a mudança.⁷⁷⁷

A decisão final compete à Diretoria de Avaliação e é terminativa, ou seja, não é possível apresentar recurso.⁷⁷⁸ Caso o programa de pós-graduação não concorde com a decisão proferida, terá que se socorrer da via judicial. Definidos os programas que serão avaliados pelas comissões de cada Área do Conhecimento, tem início o procedimento de avaliação da CAPES.

O Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 foi dividido em quatro capítulos: a) objetivos e parâmetros da avaliação trienal 2013; b) normas para avaliação dos programas de pós-graduação, subdividido nos itens composição das comissões de avaliação, orientações para atribuição da nota e instrumentos disponíveis; c) processo de avaliação dos programas de pós-graduação, subdividido nos itens trabalho das comissões e trabalho do CTC-ES; e d) calendário da avaliação. As fichas de avaliação dos programas acadêmicos e profissionais constavam como anexos.⁷⁷⁹

Os objetivos definidos traduzem as consequências esperadas com o resultado da avaliação. Para o ciclo de 2013 eram quatro: contribuir para garantia da qualidade da pós-graduação, retratar sua situação no triênio 2010-2012, contribuir para o desenvolvimento da pós-graduação, de cada área e de cada programa, e fornecer subsídios para os planos e programas no SNPG.⁷⁸⁰

Para alcançar os objetivos, as Áreas do Conhecimento deveriam ser orientadas pelos seguintes parâmetros: adoção de padrões internacionais, adequação dos

⁷⁷⁶ Art. 2º da Portaria nº 90/2015 da CAPES.

⁷⁷⁷ Portaria nº 90/2015 da CAPES.

⁷⁷⁸ Portaria nº 90/2015 da CAPES.

⁷⁷⁹ Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

⁷⁸⁰ Cap. 1 do Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

referenciais adotados ao desenvolvimento do conhecimento da área e garantia da qualidade dos relatórios. A avaliação não poderia ser “intra-área”, distorcer a realidade nem concentrar programas nos conceitos mais elevados, de modo a perder a capacidade discriminatória da escala da CAPES.⁷⁸¹

No segundo capítulo foram disponibilizados os critérios utilizados para escolha da composição das Comissões de Avaliação: a) qualificação e competência técnico-científica do consultor; b) não ser reitor, vice-reitor ou pró-reitor de instituição de ensino superior; c) adequada cobertura das áreas e subáreas de conhecimento; d) equilíbrio na distribuição regional da composição; e) renovação dos participantes, resguardada a “necessidade de preservar memória”; e f) composição final pela Diretoria de Avaliação.⁷⁸²

Foram emitidas orientações gerais aos Coordenadores de Área, especialmente sobre a atribuição dos conceitos de 1 a 7, de modo que os Documentos de Área, contendo os critérios específicos de avaliação, fossem coerentes entre as quarenta e nove Áreas do Conhecimento.⁷⁸³ Como cada Documento de Área elaborado foi submetido à aprovação do CTC-ES, os coordenadores, responsáveis por sua elaboração, deveriam seguir os parâmetros sugeridos.

Também foram divulgados os instrumentos disponíveis para as comissões de avaliação e sua descrição: a) Documento de Área; b) Sistema de Ficha de Avaliação; c) Caderno de Indicadores; d) Planilhas Específicas de Indicadores; e e) Relatórios e Planilhas de Trabalho dos Resultados Propostos pelas Comissões. O elo entre o público em geral e as comissões seria viabilizado através de um *website* específico.⁷⁸⁴ As estatísticas da avaliação seriam disponibilizadas através do Sistema de Disseminação de Informações.⁷⁸⁵

Ainda foi utilizado o sistema Coleta CAPES para envio das informações pelos programas de pós-graduação. Atualmente esse sistema foi substituído pela Plataforma Sucupira, já utilizada para processar as avaliações do Qualis-Periódicos e dos novos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Em 2013, caso as instituições de ensino não

⁷⁸¹ Cap. 1 do Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

⁷⁸² Item 2.1 do Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

⁷⁸³ Item 2.2 do Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

⁷⁸⁴ <http://www.avaliacaotrienal2013.capes.gov.br/>, acesso em 30 jan. 2017.

⁷⁸⁵ Item 2.3 do Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

disponibilizassem as informações no sistema Coleta CAPES estariam excluídas do procedimento. A Diretoria de Avaliação elaboraria um relatório técnico-administrativo que seria encaminhado diretamente para apreciação e deliberação do CTC-ES, com posterior encaminhamento ao CNE/MEC.⁷⁸⁶ Não foram localizados estes procedimentos, presumindo-se que todos os programas de pós-graduação se submeteram às regras de avaliação.

O procedimento contou com duas instâncias responsáveis pela avaliação dos programas, as Comissões de Avaliação, que analisaram os dados com base nos Documentos de Área, e o CTC-ES, que deliberou em última instância, com base nos relatórios elaborados pelas Áreas do Conhecimento, sobre os resultados da avaliação.⁷⁸⁷ Os resultados desta decisão colegiada foram encaminhados ao CNE.

Conforme item 3.1 do Regulamento para a Avaliação Trienal 2013, os trabalhos das Comissões de Área foram divididos em cinco etapas. Na primeira deveriam ser atribuídos conceitos “muito bom”, “bom”, “regular”, “fraco” ou “deficiente” a cada item da Ficha de Avaliação e um conceito de 1 a 5 ao final.⁷⁸⁸

Na Ficha de Avaliação, as comissões deveriam se manifestar sobre a qualidade dos dados disponibilizados pelos programas no sistema Coleta CAPES, indicar se houve visita ao programa, justificando a diligência, e eventualmente apontar para necessidade de o programa mudar de Área de Avaliação. Apenas os programas avaliados com conceito 5 participaram da etapa seguinte.⁷⁸⁹

A segunda etapa do trabalho verificou a possibilidade de atribuição dos conceitos 6 e 7 aos programas que já haviam sido avaliados com o conceito 5, nos termos dos critérios de internacionalização estabelecidos nos Documentos de Área. Classificados todos os programas, foi realizada a terceira etapa, na qual as Comissões de Área realizaram uma revisão geral dos resultados individuais, podendo corrigi-los, ajustá-los ou complementá-los, bem como apontando alguma peculiaridade que deveria ser considerada pelo CTC-ES em sua deliberação.⁷⁹⁰

⁷⁸⁶ Item 2.I do Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

⁷⁸⁷ Capítulo 3 do Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

⁷⁸⁸ Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

⁷⁸⁹ Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

⁷⁹⁰ Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

Na quarta etapa, as Comissões de Área elaboraram o Relatório de Avaliação, contendo todos os fundamentos e critérios utilizados na avaliação. Esse documento foi encaminhado ao CTC-ES para subsidiá-lo em sua decisão na quinta etapa do procedimento.⁷⁹¹ O trabalho do CTC-ES foi realizado inicialmente pelos relatores ou por comissões de relatoria, definidos pela Diretoria de Avaliação dentre os conselheiros. Foram os relatores que conferiram a classificação atribuída aos programas, os fundamentos e critérios utilizados pelas comissões e a consistência da avaliação. Os relatores podiam propor a alteração das notas atribuídas individualmente, justificando a sugestão. Todas as avaliações individuais foram encaminhadas ao CTC-ES para deliberação.⁷⁹²

Os resultados foram divulgados no *website* da CAPES, abrindo-se prazo para pedido de reconsideração, consistente na reapreciação dos resultados pelas Comissões de Área e pelo CTC-ES. O resultado definitivo foi encaminhado para deliberação do CNE, homologada pelo Ministro da Educação. Em geral, no mesmo ato normativo em que o Ministro da Educação homologa os resultados da avaliação são divulgados os cursos reconhecidos e os que foram descredenciados, por terem recebido os conceitos 1 e 2, como se verifica da Portaria nº 1.077/2012 do Ministério da Educação.

Como o CTC-ES não possui regimento interno,⁷⁹³ as escolhas dos relatores e das comissões não seguiram regras previamente definidas. Do mesmo modo, não há regras previamente estabelecidas sobre o procedimento de avaliação em si, ao contrário do que ocorre com as demais avaliações de programas de pós-graduação *stricto sensu*. O procedimento, cujas regras são definidas em período posterior ao analisado, não propicia segurança às instituições de ensino, prejudicando seu papel regulador da educação superior. A pouca técnica procedimental gera, ainda, incongruências legislativas, como a definição de quórum de deliberação do CTC-ES ligeiramente diferente do previsto no estatuto da CAPES.⁷⁹⁴

⁷⁹¹ Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

⁷⁹² Regulamento para a Avaliação Trienal 2013 (2010-2012).

⁷⁹³ Conforme resposta da Diretoria de Avaliação ao pedido de acesso à informação protocolado sob o nº 23480015536201645.

⁷⁹⁴ O estatuto introduzido pelo Decreto nº 7.692/2012 estabelece que as deliberações do CTC-ES serão tomadas pela maioria dos membros presentes nas reuniões, sendo que o Presidente da CAPES possui direito à voto nominal e voto de qualidade (art. 7º, §§ 1º e 2º). O item 3.2.5, “a”, iii, do Regulamento para a Avaliação Trienal 2013, por sua vez, previa que as deliberações seriam tomadas por “votação dos membros”, cabendo ao presidente o voto qualificado.

Os programas de pós-graduação *stricto sensu* que atingem o conceito mínimo 3 permanecem no SNPG. Isso significa que a CAPES entende que este conceito é o padrão mínimo de qualidade aceitável para funcionamento dos cursos de mestrado e doutorado no Brasil. Caso os programas, além de atingirem o conceito mínimo, forem considerados como de reconhecimento nacional, poderão utilizar as instalações de outra instituição de ensino para oferecer cursos de mestrado e doutorado em localidade diversa de sua sede. Em 2016, a CAPES considerou como de reconhecimento notável os programas avaliados com nota 5 ou superior, que tivessem condições de desenvolver os projetos sem prejudicar o desempenho dos cursos de sua sede, inclusive em relação à dedicação dos docentes.⁷⁹⁵

As propostas de mestrado e doutorado interinstitucional (Minter e Dinter, respectivamente) também estão sujeitas às regras aplicáveis aos demais programas de mestrado e doutorado definidas pela Resolução CNE/CES nº 01/2001.⁷⁹⁶ Entretanto, a apresentação de projetos, as avaliações de mérito e o início das atividades de Minter e Dinter foram regulamentados por norma específica, a Portaria nº 45/2016 da CAPES.

De acordo com a norma, Minter e Dinter são, respectivamente, turmas de mestrado e doutorado interinstitucional, nas quais uma instituição promotora, de reconhecimento nacional, utiliza as dependências de outra instituição para ministrá-los. Seus objetivos são a formação de docentes em locais fora dos centros consolidados de ensino e pesquisa, buscando o desenvolvimento sócio-econômico-cultural, científico-tecnológico e de inovação (art. 1º).⁷⁹⁷

Os projetos devem atender aos requisitos e critérios estabelecidos em editais da Diretoria de Avaliação da CAPES (art. 2º), contendo os seguintes objetivos específicos: I) viabilizar a formação de mestres e doutores fora dos centros consolidados de ensino e pesquisa; II) explorar o potencial dos programas de pós-graduação consolidados para capacitação de docentes de diferentes níveis de ensino, fortalecer os grupos de ensino e pesquisa, permitindo a criação de novos cursos de pós-graduação, e contribuir para que novos ambientes especializados e cooperativos sejam formados; e III) contribuir para que as instituições receptoras fortaleçam pesquisas ligadas às necessidades

⁷⁹⁵ Itens 2.1 e 4.2 do Edital nº 02/2016 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

⁷⁹⁶ Resolução nº 01/2001 – CES/CNE.

⁷⁹⁷ Portaria nº 45/2016 da CAPES.

e ao desenvolvimento regionais, despertar a vocação para pesquisa nesses locais e viabilizar parcerias duradouras entre programas de pós-graduação.⁷⁹⁸

São as pró-reitorias de pós-graduação que devem encaminhar os projetos (art. 5º), os quais serão avaliados apenas quanto ao mérito acadêmico, desconsiderando a capacidade de financiamento (art. 3º). Todo procedimento é realizado através da Plataforma Sucupira (art. 4º).⁷⁹⁹

Quando a CAPES elabora editais regulamentando o processo de apresentação de propostas de Minter e Dinter estabelece as etapas de Apresentação de Projetos, Avaliação do Projeto, Divulgação do Resultado, Pedido de Reconsideração e Divulgação de Resultados dos Pedidos de Reconsideração (art. 6º, caput). Cabe à Diretoria Executiva da CAPES a apresentação de parecer sobre a pertinência e as prioridades geopolíticas da pós-graduação brasileira, buscando sua internacionalização (art. 6º, § 2º).⁸⁰⁰

Se aprovado o projeto, a instituição promotora terá até vinte e quatro meses para iniciar as turmas (art. 7º, *caput*), informando à CAPES, através da Plataforma Sucupira, em até trinta dias do início das atividades (art. 7º, § 2º). Se a turma não for iniciada nesse prazo, a aprovação do projeto perderá seus efeitos (art. 8º).

Em 2016, o procedimento de apresentação dos projetos de Minter e Dinter foi regulamentado pelo Edital nº 02. Os objetivos previstos na Portaria nº 45/2016 foram repetidos no primeiro capítulo do edital. Foram exigidos dois coordenadores para todos os projetos, um docente pesquisador ou pós-doutor na instituição receptora e um docente permanente da instituição promotora nos projetos nacionais. Nos projetos internacionais, o coordenador da instituição promotora deve ser o coordenador do programa de pós-graduação promotor.⁸⁰¹ Os regulamentos dos cursos, exigências e controles acadêmicos também devem ser os mesmos de sua sede, sendo responsável pela comunicação com a CAPES através da Plataforma Sucupira.⁸⁰²

O acompanhamento e atendimentos dos discentes, inclusive em relação à infraestrutura de ensino e pesquisa, cabe à instituição receptora. Para isso, além de disponibilizar a estrutura indispensável ao projeto, deve possuir docente coordenando

⁷⁹⁸ Portaria nº 45/2016 da CAPES.

⁷⁹⁹ Portaria nº 45/2016 da CAPES.

⁸⁰⁰ Portaria nº 45/2016 da CAPES.

⁸⁰¹ Capítulos 1 e 3 do Edital nº 02/2016 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

⁸⁰² Itens 2.1 e 4.2 do Edital nº 02/2016 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

localmente o projeto, demonstrando que atende à legislação vigente, inclusive nos programas internacionais.⁸⁰³

Tendo em vista seu caráter temporário foi proibida a oferta de cursos a mais de uma turma de discentes ou o oferecimento simultâneo de mais de uma turma de mestrado ou de doutorado. Cada instituição promotora deve atuar sozinha, podendo apresentar um único projeto de Minter e um único projeto de Dinter, vedada a atuação conjunta de várias instituições em qualquer dos polos do projeto.⁸⁰⁴

Todo procedimento ocorre através da Plataforma Sucupira. A fase de submissão do projeto exige o preenchimento de onze itens com a identificação das instituições e do projeto, informações sobre as coordenações dos programas, descrição da relevância e do impacto previsto, indicação individualizada dos docentes, plano acadêmico, disciplinas que serão ofertadas, planejamento das atividades de orientação, descrição da infraestrutura disponível e do cronograma das etapas do projeto e a apresentação de documentos.⁸⁰⁵

Para auxiliar no preenchimento dos dados na Plataforma Sucupira a CAPES divulgou em 2015 um tutorial denominado de Minter e Dinter 2015, com o roteiro passo a passo para apresentação dos projetos. Nele constam fotografias das telas do sistema, do primeiro acesso até a homologação final do projeto pela pró-reitoria.⁸⁰⁶

Dentre os documentos obrigatórios que devem constar do processo, distinguem-se os projetos nacionais e internacionais. Nos projetos nacionais são obrigatórios: a) ofício assinado pelo pró-reitor da instituição receptora declarando que o projeto atende ao Plano de Desenvolvimento Institucional, ou, caso não possua tal documento, apresentar sinteticamente a relevância e o impacto dos cursos que serão ofertados; b) documento assinado entre as instituições promotora e receptora esclarecendo a responsabilidade pelo regime de trabalho, remuneração e compatibilidade das atividades dos docentes.⁸⁰⁷

⁸⁰³ Itens 2.2 e 4.3 do Edital nº 02/2016 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

⁸⁰⁴ Itens 4 e 4.1 do Edital nº 02/2016 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

⁸⁰⁵ Item 5.1 do Edital nº 02/2016 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

⁸⁰⁶ Tutorial Minter e Dinter 2015 disponível no website <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/1262015-TUTORIAL-minter-dinter-2015.pdf>>, acesso em 01 nov 2016.

⁸⁰⁷ Item 5.2 do Edital nº 02/2016 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

Nos projetos internacionais também deve ser providenciado documento assinado entre as instituições promotora e receptora esclarecendo a responsabilidade pelo regime de trabalho, remuneração, e compatibilidade das atividades dos docentes, bem como declaração em língua portuguesa de que há amparo na legislação do país da instituição receptora para validar os títulos, independentemente de complementação de estudo ou outras providências dos discentes.⁸⁰⁸

Na fase de Avaliação do Projeto, que abrange exclusivamente o mérito, dissociado de qualquer análise sobre aspectos de financiamento, existem duas etapas para os projetos nacionais e três etapas para os projetos internacionais. Os projetos nacionais são submetidos a uma análise técnica da Diretoria de Avaliação, que verifica o preenchimento das exigências formais e documentais, podendo realizar diligência técnica. Após, a Comissão de Área de Avaliação aprecia o mérito e emite parecer sobre a proposta. Nos projetos internacionais há uma etapa intermediária em que a Diretoria Executiva da CAPES analisa a pertinência e prioridade geopolítica do projeto.⁸⁰⁹

Após a elaboração de parecer pelas Comissões de Área ocorre a divulgação dos resultados através da Plataforma Sucupira e por publicação na página da CAPES na internet. Só é possível solicitar a reconsideração do parecer emitido pelas Comissões de Área de Avaliação inexistindo recursos contra as decisões das Diretorias de Avaliação e Executiva da CAPES. O prazo é de trinta dias e a interposição, pelo pró-reitor do programa promotor, também ocorre através da Plataforma Sucupira.⁸¹⁰

O julgamento do pedido de reconsideração é feito pela própria comissão que emitiu o parecer, que divulgará o resultado final da análise do projeto. Não há recurso contra esse ato.⁸¹¹ Eventual discordância exige que as instituições se socorram do Poder Judiciário.

Da descrição dos procedimentos de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* realizados pela CAPES se percebe a inexistência de normas que padronizem as avaliações de ingresso no SNPG (APCN), as avaliações dos programas existentes e as avaliações para projetos de Minter e Dinter. O procedimento ofereceria mais segurança jurídica se houvesse fundamento legal padronizando as etapas e órgãos participantes, cuidando-se

⁸⁰⁸ Item 5.3 do Edital nº 02/2016 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

⁸⁰⁹ Capítulo 6 do Edital nº 02/2016 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

⁸¹⁰ Capítulos 7 e 8 do Edital nº 02/2016 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

⁸¹¹ Capítulo 9 do Edital nº 02/2016 da Diretoria de Avaliação da CAPES.

para que não haja um “engessamento” que inviabilize a adaptação às circunstâncias fáticas e às peculiaridades de cada Área do Conhecimento.

A presença de detalhados procedimentos para aprovação de novos cursos e dos projetos de Minter e Dinter deixa claro que seria possível que o procedimento de avaliação dos programas existentes tivesse suas etapas e instâncias decisórias previamente definidas. Para que seja legítimo, é preciso que o procedimento de avaliação esteja em consonância com a Constituição e com seu papel regulador. É o que será analisado na terceira parte da presente pesquisa.

PARTE 3

ANÁLISE CRÍTICA DOS PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO DA CAPES

Capítulo 3.1. Autonomia Universitária e avaliação da pós-graduação *stricto sensu*

3.1.1 Noções sobre autonomia universitária

Em 1956 Anísio Teixeira afirmou que a evolução humana como animal racional estava apenas começando. Teria se tornado inerente à nossa espécie uma tradição intelectual, pautada pela liberdade e pela razão. A lógica do aprendizado empírico, a partir da interpretação dos fatos, somou-se à uma lógica inversa, na qual a especulação intelectual surge primeiro, para após ser verificada perante a realidade. O pensamento racional, além de explicar e justificar o que já existe, também passou a criar e introduzir novas formas no mundo.⁸¹²

Não se está buscando uma base filosófica para compreensão do que seria a autonomia universitária. Todavia, a explicação do professor auxilia na percepção das razões para o surgimento da universidade na idade média, caracterizada pelo feudalismo, pela Igreja e pelas corporações. Havia uma concentração de instituições independentes e variadas na Europa, conjuntura que permitiu o aparecimento de estruturas destinadas ao ensino.⁸¹³

Nina Beatriz Ranieri ensina que o surgimento da universidade ocidental data do início de séc. XIII, no contexto do século das corporações. Naquele período era comum o monopólio de determinado tipo de trabalho na Europa Ocidental, surgindo o princípio de que a transmissão de conhecimento consistia num trabalho específico, com organização própria e independência em relação à Igreja e ao Estado.⁸¹⁴

No final do séc. XII algumas escolas, ainda sujeitas à autorização da Igreja, se destacaram na difusão do ensino e na utilização de textos da Antiguidade Clássica traduzidos, com o retorno do Direito Romano e o impulso ao Direito Canônico. Estas escolas, ligadas a grandes catedrais, presenciaram o surgimento da ideia de gratuidade do

⁸¹² TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956, p. 251, 255-256 e 260.

⁸¹³ TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. Op. cit., p. 260.

⁸¹⁴ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia Universitária:...** Op. cit., p. 39.

ensino, uma vez que os mestres, sobrevivendo através da Igreja, não exigiam honorários dos alunos.⁸¹⁵

Por outro lado, embora a *licencia docendi* fosse uma exclusividade da Igreja, que em geral fixava o mestre dentro de seu âmbito, existiam escolas não eclesiásticas. Da necessidade de uma organização que lhes fosse peculiar surgiram as *universitas magistrorum et scholarium*, também denominadas de *universitas studii*.⁸¹⁶ Estas instituições eram organismos autônomos, com estatuto próprio, regras de cooperação mútua e natureza corporativa.⁸¹⁷

Em latim *universitas* significa “o conjunto integral e completo dos seres particulares que constituem determinada coletividade.”⁸¹⁸ De acordo com Nina Beatriz Ranieri, no latim medieval universidade se referia tanto ao estabelecimento de ensino superior (*studium*) como à organização corporativa que mantinha o estabelecimento funcionando de forma autônoma (*wziversitas*).⁸¹⁹

Nos dizeres de Anísio Teixeira, a universidade “era a corporação das artes liberais, isto é, das artes baseadas no saber racional, conscientemente elaborado.”⁸²⁰ Mas não era uma corporação como as demais. A concessão, por papas e reis, de privilégios pontífices, civis e militares, diferenciou-a das demais corporações.⁸²¹ Além disso, ultrapassou os limites típicos das corporações profissionais,⁸²² tornando-se universal, no sentido de que o conhecimento produzido não traduz uma verdade própria, restrita e limitada àquela localidade, mas uma verdade universal.⁸²³ A característica da universalidade propiciou a atração de estudantes e professores de todas as partes, internacionalizando o conhecimento e a comunidade universitária.⁸²⁴ Auxiliou este movimento a adoção do latim como idioma universal dos estudos, permitindo que fronteiras políticas fossem ultrapassadas.⁸²⁵

⁸¹⁵ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 39-41.

⁸¹⁶ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 41.

⁸¹⁷ LINHARES, Monica Mansur. **Autonomia universitária no Direito Educacional brasileiro**. Op. cit., p. 32.

⁸¹⁸ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 41.

⁸¹⁹ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 41.

⁸²⁰ TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. Op. cit., p. 262.

⁸²¹ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 44.

⁸²² RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 43-44.

⁸²³ DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia universitária. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 11, n. 23, p. 51-65, 2º sem. 1989, p. 53.

⁸²⁴ DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia universitária. Op. cit., p. 53.

⁸²⁵ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 44.

Diferenciando-se das demais escolas medievais, as universidades adquiriam capacidade de conferir graus ou diplomas reconhecidos. A certificação era conferida pelos mestres quando reconheciam no aluno o domínio de certo conhecimento. Este reconhecimento social de sua competência estava ligado ao reconhecimento da própria instituição. Ou seja, a universidade era autônoma para decidir quando um aluno tinha adquirido determinado nível de conhecimento.⁸²⁶ Como o papa detinha a exclusividade para conceder a licença para ensinar e como suas decisões tinham validade universal (onde alcançasse sua autoridade), a certificação acompanhava o mesmo reconhecimento.⁸²⁷ As universidades acabaram usufruindo da mesma prerrogativa que os integrantes da Igreja.⁸²⁸

Eunice Ribeiro Durham destaca que a autonomia do conhecimento só foi possível em razão da autonomia financeira das universidades, que permitiu a gestão dos recursos de modo que alcançassem as áreas de pesquisa sem relevância política ou econômica imediatas.⁸²⁹ A autonomia científica não se sustenta sem a correspondente capacidade financeira para sua manutenção.

Ao contrário do que possa parecer, o modelo de corporação universitária não foi unânime. Mônica Mansur Linhares destaca que as três primeiras universidades surgiram em Bolonha, Paris e Oxford.⁸³⁰ A Universidade de Bolonha era uma corporação de estudantes, mantidas financeiramente por estudantes, que recrutavam professores.⁸³¹ A Universidade de Paris, por outro lado, era uma corporação de mestres, na qual os estudantes eram aprendizes que, depois de formados, se tornavam oficiais.⁸³² Do mesmo modo, embora sua origem seja atrelada à união de escolas ao redor de conventos e abadias, a Universidade de Oxford era uma associação de professores.⁸³³ Para Anísio Teixeira, a autonomia universitária não traduzia a independência da instituição, mas sim

⁸²⁶ DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia universitária:... Op. cit., p. 54.

⁸²⁷ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 45.

⁸²⁸ CAPANO, Evandro Fabiani. **Direito à educação de qualidade**:... Op. cit., p. 91.

⁸²⁹ DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia universitária:... Op. cit., p. 55.

⁸³⁰ LINHARES, Monica Mansur. **Autonomia universitária no Direito Educacional brasileiro**. Op. cit., p. 32.

⁸³¹ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 48.

⁸³² CAPANO, Evandro Fabiani. **Direito à educação de qualidade**:... Op. cit., p. 94.

⁸³³ LINHARES, Monica Mansur. **Autonomia universitária no Direito Educacional brasileiro**. Op. cit., p. 34-37.

do saber humano e de seu próprio controle, afastado do governo, dos costumes e das tradições.⁸³⁴

Como conciliar a autonomia do saber e os interesses dos governantes?⁸³⁵ A partir do séc. XIV a estrutura das universidades passou a inquietar os governos, influenciados por embriões absolutistas que se desenvolveriam no século seguinte. A autonomia das universidades foi praticamente suprimida, coincidindo com um período de sua decadência.⁸³⁶

Portanto, ainda que presente no surgimento das universidades europeias, a autonomia não as acompanhou durante toda sua existência. Foram as ideias liberais, a partir do séc. XIX, que a resgataram, proporcionando certa independência das instituições em relação ao Estado, até então seu mantenedor e controlador. Ressurgiu a ideia de liberdade de ensino e da investigação científica, consubstanciados na liberdade acadêmica (do termo em inglês *academic freedom*).⁸³⁷

Alexandre Santos de Aragão afirma que na Europa a autonomia está constitucionalmente garantida em diversos países, como Suíça, Itália e Portugal. Por outro lado, nos Estados Unidos, a autonomia é assegurada pela ausência de normas regulamentando as universidades.⁸³⁸ Ou seja, as normas, ou a ausência delas, não asseguram, por si só, a autonomia.

No Brasil, o art. 207 da Constituição afirma que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” Anteriormente, a legislação já consagrava disposição semelhante, conforme se nota do teor do art. 3º da Lei nº 5.540/1968.⁸³⁹

⁸³⁴ TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. Op. cit., p. 267.

⁸³⁵ Anísio Teixeira formulou uma questão que ainda se mostra atual: “Ora, como se há de organizar a sociedade, de modo que seja possível a autonomia do saber e, ao mesmo tempo, se promova O seu progresso constante e se assegure O seu prestígio, para que esse mesmo saber atue sobre O Estado, que é O detentor do poder coator legal, e sobre todas as demais instituições, e subordine Estado e instituições ao seu poder persuasivo? – este O problema do nosso tempo.” (TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. Op. cit., p. 267).

⁸³⁶ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária...** Op. cit., p. 51-52.

⁸³⁷ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária...** Op. cit., p. 54.

⁸³⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 42-43.

⁸³⁹ “Art. 3º As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.” (Lei nº 5.540/1968).

Entretanto, na mesma norma havia previsão de que o chefe do Poder Executivo seria o responsável pela escolha do Reitor e do Vice-Reitor das universidades federais (art. 16), situação que se mantém de modo semelhante no único dispositivo que continua vigente da reforma do ensino promovida pelo governo Militar.⁸⁴⁰ Ainda que existisse previsão legal expressa sobre a autonomia das universidades, havia, e continua existindo, ingerência direta do governo, a quem compete a escolha do Reitor e do Vice-Reitor das instituições de ensino públicas federais. Portanto, as universidades públicas não são, nem eram anteriormente à atual Constituição, órgãos independentes e soberanos administrativamente.

Não poderia ser diferente. Como a origem dos recursos necessários para seu funcionamento são públicas, as universidades estão de algum modo atreladas ao governo, numa relação não exclusiva do sistema educacional brasileiro. Até mesmo nas universidades norte-americanas, cuja autonomia é reconhecida, há uma crescente dependência do governo e do poder econômico,⁸⁴¹ restando às instituições de ensino a autonomia da decisão de se submeterem, ou não, a essa dependência.⁸⁴²

Miguel Reale, tratando da autonomia da Universidade de São Paulo (USP) na década de 1980, advertia que o financiamento público não significava a premissa de que a instituição estaria sujeita ao Poder Público Estadual. Para o professor, embora a instituição fosse mantida por recursos públicos estaduais, estaria sujeita às regras da legislação federal.⁸⁴³

Sob a égide da Lei nº 5.540/1968, as universidades públicas deveriam assumir a natureza jurídica de autarquia especial ou de fundações de direito público, enquanto as

⁸⁴⁰ A atual redação do art. 16, modificada pela Lei nº 9.192/1995 está em vigor: “*Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades, e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior obedecerá ao seguinte: I - o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas triplíces organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal; [...]*”.

⁸⁴¹ O poder econômico também é um importante fator regulatório da pós-graduação *stricto sensu*. A pesquisa científica depende vultosos recursos financeiros e seus resultados possuem um potencial valor econômico, de modo que influenciam a regulação setorial. Entretanto, a complexidade do assunto exige uma pesquisa específica sobre a questão, que não poderia ser apenas brevemente mencionada durante o estudo da regulação normativa da pós-graduação *stricto sensu*.

⁸⁴² ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 42-43.

⁸⁴³ REALE, Miguel. Autonomia administrativa e financeira conferida por lei federal às universidades – significado. **Justitia**, São Paulo, v. 47, n. 128, p. 44-51, jan./mar. 1985, p. 44.

universidades privadas deveriam se constituir sob a forma de fundação ou associação.⁸⁴⁴ A natureza de autarquia especial significava um *plus* em relação às demais pessoas jurídicas autárquicas, traduzindo-se em ampla autonomia em relação à Administração Direta.⁸⁴⁵

Ainda que a USP pertencesse à administração indireta do Estado de São Paulo, para Miguel Reale estava submetida integralmente à legislação federal, não apenas na questão didático-científica, mas também em questões administrativas e financeiras. Como exemplo, menciona o professor a possibilidade de a universidade paulista remunerar os servidores por serviços “extras” que realizassem, mesmo que tal pagamento fosse vedado pela Constituição Estadual e por outras normas estaduais.⁸⁴⁶

Sobre a autonomia da USP, José Frederico Marques considerava cristalino o teor do art. 3º da Lei nº 5.540/1968. Para o professor, a União teria criado a norma em razão de sua competência constitucional para legislar sobre as diretrizes e bases da educação, não sendo permitido restringir ou suprimir a extensão da autonomia sob pena de inconstitucionalidade da interpretação.⁸⁴⁷

Por um lado, permitir que o Estado de São Paulo fixasse a remuneração dos servidores das universidades retiraria sua autonomia financeira, por outro lado, autonomia não significaria um *self government* da autarquia especial. Traduziria a possibilidade de autodeterminação, de estabelecer seu próprio ordenamento jurídico. Haveria ampla liberdade para a própria instituição dispor de seus recursos conforme critérios e conveniências do seu estatuto, sujeita apenas a uma posterior fiscalização sobre a correta aplicação dos recursos, de acordo com suas regras.⁸⁴⁸

Após a publicação dos textos dos professores, em 1985, a Constituição de 1988 incorporou a previsão legal de autonomia, transformando-a no princípio constitucional da autonomia universitária. As construções formuladas por Miguel Reale e José Frederico Marques em relação à universidade paulista, confrontando-a com a

⁸⁴⁴ Art. 4º da Lei nº 5.540/1968.

⁸⁴⁵ REALE, Miguel. Autonomia administrativa e financeira conferida por lei federal às universidades:... Op. cit., p. 45.

⁸⁴⁶ REALE, Miguel. Autonomia administrativa e financeira conferida por lei federal às universidades:... Op. cit., p. 45.

⁸⁴⁷ MARQUES, José Frederico. Autonomia administrativa e financeira conferida por lei federal às universidades – significado. *Justitia*, São Paulo, v. 47, n. 128, p. 37-43, jan./mar. 1985, p. 38.

⁸⁴⁸ MARQUES, José Frederico. Autonomia administrativa e financeira conferida por lei federal às universidades:... Op. cit., p. 41-42.

legislação federal e conferindo ampla liberdade à instituição, não mais se aplicam, assim como não esclareciam a situação das universidades federais e particulares da época. Revelam, entretanto, muito do pensamento existente sobre autonomia universitária na sociedade atual.

A tensão entre as instituições de ensino superior e os governos, associada à forte defesa dos acadêmicos pela liberdade do ensino e da pesquisa científica, justificam a inserção da autonomia universitária no texto constitucional. Com razão Eunice Ribeiro Durham, para quem a alteração legislativa exige uma nova interpretação do agora Princípio da Autonomia Universitária, sendo necessário delimitá-lo e esclarecer eventuais contradições.⁸⁴⁹

Portanto, não é possível compreender a autonomia prevista no art. 207 como algo inerente ao surgimento das universidades na Europa Ocidental ou ao fim do governo Militar no Brasil. Mesmo que estes fatos tenham influenciado na previsão constitucional, a análise do dispositivo requer amplitude e estudo. Na esteira das lições de Mariana Barbosa Cirne, o primeiro mito que precisa ser superado é o de que a autonomia universitária é uma vitória do período democrático, um avanço da Constituição. Ainda que tenha sido essa a sensação dos acadêmicos e pesquisadores no final da década de 1980, os diversos problemas enfrentados pelas universidades públicas após 1988 não permitem tal conclusão.⁸⁵⁰

Na década de 1990 a leitura do dispositivo constitucional serviu para limitar a liberdade universitária. A ausência de regulamentação do art. 207 permitiu que a noção de autonomia fosse restringida por órgãos governamentais.⁸⁵¹ Quando a Constituição de 1988 entrou em vigor, a autonomia das universidades era regulamentada pela já mencionada Lei nº 5.540/1968, cuja compatibilidade era questionada pelos educadores.⁸⁵² A LDB de 1996 tratou da questão nos art. 53 e 54, trazendo rol exemplificativo de atribuições inerentes à autonomia que deveriam ser respeitadas quando exercidas pelas universidades (art. 53) ou pelas universidades públicas (art. 54, p. único). Entretanto, as competências normativas e de interpretação passaram aos conselhos nacional e estaduais de educação, flexibilizando os rumos que poderiam ser dados ao princípio constitucional.

⁸⁴⁹ DURHAM, Eunice ribeiro. **A autonomia universitária...** Op. cit., p. 51.

⁸⁵⁰ CIRNE, Mariana Barbosa. **Autonomia universitária constitucional.** Op. cit., p. 59-61.

⁸⁵¹ CIRNE, Mariana Barbosa. **Autonomia universitária constitucional.** Op. cit., p. 59-61.

⁸⁵² CIRNE, Mariana Barbosa. **Autonomia universitária constitucional.** Op. cit., p. 52-53.

Alguns educadores vislumbraram a flexibilização como fator positivo à autonomia, enquanto outros a compreenderam como supressão. Como surgiu uma pluralidade de leis e regulamentos tratando das universidades, os dispositivos da LDB de 1996 se tornaram inócuos.⁸⁵³ A ausência de regulamentação do art. 207 permite que diversos órgãos governamentais, como o CNE, a CAPES e o CNPq, interpretem o dispositivo como seus dirigentes e conselheiros entendam pertinente. Por serem órgãos reguladores da educação superior, com ampla liberdade para definir políticas públicas que impactam o setor, as instituições reguladas precisariam de uma esfera em que pudessem participar e influenciar as decisões dos órgãos, defendendo sua autonomia.

No atual modelo regulatório do ensino superior, a autonomia das universidades é limitada por mecanismos de regulação, como os procedimentos de avaliação da CAPES. Ao classificar uma instituição utilizando sua estrutura e suas atividades como referência, a CAPES limita indiretamente sua autonomia, especialmente quando o resultado da avaliação pode encerrar suas atividades ou servir de parâmetro para outras políticas públicas educacionais, como a concessão de bolsas de estudo e apoios financeiros a projetos.

Como se percebe, o sentido de autonomia utilizada pelos professores Miguel Reale e José Frederico Marques antes da Constituição era muito mais amplo que o conferido após ter sido elevado à categoria de princípio constitucional. Mariana Barbosa Cirne aponta que os maiores beneficiados pela constitucionalização da autonomia universitária foram as instituições de ensino privadas.⁸⁵⁴ Discorda-se parcialmente dessa posição, posto que as instituições privadas também não usufruem plenamente da autonomia e sequer são independentes financeiramente dos governos, haja vista os programas de incentivo ao ensino e à pesquisa ou os benefícios fiscais concedidos.

3.1.2 Princípio Constitucional da Autonomia Universitária (art. 207 da Constituição)

De todo modo, é preciso compreender qual o conteúdo que se tem atribuído ao Princípio da Autonomia Universitária contido no art. 207 da Constituição e como se relaciona com o objeto da presente pesquisa, a análise dos procedimentos de avaliação da

⁸⁵³ CIRNE, Mariana Barbosa. **Autonomia universitária constitucional**. Op. cit., p. 53-55.

⁸⁵⁴ CIRNE, Mariana Barbosa. **Autonomia universitária constitucional**. Op. cit., p. 50.

pós-graduação *stricto sensu* realizados pela CAPES. Nina Beatriz Ranieri lembra que a definição do termo autonomia não é jurídica. Sua noção teria origem filosófica, tornando-se instrumento político e, por esta razão, utilizado pelo Direito. A ciência jurídica compreende o termo como “poder de autonormação”, mas não atribui um valor preciso, sendo utilizado para situações, sujeitos, fatos e atos diversos.⁸⁵⁵ Nos dicionários o termo é confundido com soberania quando relacionado às nações, mas dentro do Estado não há ligação com a liberdade absoluta.⁸⁵⁶

No mesmo sentido, Monica Mansur Linhares extrai dos dicionários a ideia de direção própria daquilo que lhe é próprio.⁸⁵⁷ Mas tratar de autonomia não é um problema epistemológico, é um problema político. Na autonomia educacional o que é novo não é sua previsão, é sua concepção atrelada à cidadania, que exige um “processo coletivo, gradual, progressivo e contraditório.”⁸⁵⁸

Dentro do Estado a autonomia de uma instituição não lhe confere liberdade absoluta, pois está umbilicalmente ligada às funções que embasaram sua criação. Portanto, a autonomia é restrita a suas atribuições e deve ser exercida em prol da sociedade, não em benefício próprio.⁸⁵⁹ Autonomia está associada à ausência de limites e vínculos dentro da esfera de atribuições que lhe foi conferida.⁸⁶⁰

Autonomia não é soberania nem independência. Ainda que limitem determinadas competências estatais, as universidades estão sujeitas às regras gerais do ordenamento jurídico.⁸⁶¹ Para o Direito Público a autonomia é um poder funcional derivado, restrito aos limites conferidos pelo ordenamento sem o qual não existiria,⁸⁶² enquanto soberania é o poder supremo racionalizado juridicamente.⁸⁶³

Ainda que revele um poder de autonormação, autodeterminação, autogoverno, autonomia de vontade, autogestão e autoadministração, a autonomia possui

⁸⁵⁵ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**. Op. cit., p. 13.

⁸⁵⁶ DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária**:... Op. cit., p. 52.

⁸⁵⁷ LINHARES, Monica Mansur. **Autonomia universitária no Direito Educacional brasileiro**. Op. cit., p. 53.

⁸⁵⁸ KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, Especial-out. 2005, p. 815.

⁸⁵⁹ DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária**. Op. cit., p. 52-53.

⁸⁶⁰ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 13-14.

⁸⁶¹ ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional**:... Op. cit., p. 96.

⁸⁶² RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 37.

⁸⁶³ LINHARES, Monica Mansur. **Autonomia universitária no Direito Educacional brasileiro**. Op. cit., p. 57.

limites no ordenamento. Não revela heteronomia, ou a submissão oriunda de normas que não são suas.⁸⁶⁴ Como as instituições públicas são criadas para desempenhar uma função social específica, a autonomia está sempre vinculada ao atingimento desses objetivos.⁸⁶⁵ Portanto, está sujeita aos mecanismos de regulação estatal.

A autonomia prevista na Constituição não surgiu para beneficiar a própria instituição, mas sim a sociedade. Esta é a premissa inicial da análise de sua extensão.⁸⁶⁶ Embora seja unitária, a Constituição expressamente lhe atribuiu três dimensões: as autonomias didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.⁸⁶⁷ É unitária porque todas as dimensões possuem sede constitucional, devem ser igualmente respeitadas e uma não pode ser priorizada em face da outra. Todavia, apenas a dimensão didático-científica é um fim em si mesmo. As demais dimensões são instrumentos para sua consecução.⁸⁶⁸ Este o papel constitucional das universidades que justifica o tratamento distinto das demais instituições de ensino.

Ainda que unitário, o Princípio da Autonomia Universitária exige o estudo separado de cada uma de suas dimensões, em consonância com as demais disposições constitucionais sobre a educação e o ensino.⁸⁶⁹ Como a Constituição é um conjunto sistemático e orgânico de normas, a interpretação isolada de um dispositivo poderia incompatibilizá-lo com o próprio texto constitucional.⁸⁷⁰

O sentido etimológico de didática a relaciona com a técnica, os meios de se promover o ensino.⁸⁷¹ Quando relacionada com autonomia, traduz a competência das universidades para definirem o que, dentro do conhecimento, é relevante para ser transmitido e como deve ser transmitido.⁸⁷² Os inc. II e III do art. 206 da Constituição estabelecem como princípios a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar

⁸⁶⁴ LINHARES, Monica Mansur. **Autonomia universitária no Direito Educacional brasileiro**. Op. cit., p. 53-55.

⁸⁶⁵ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 37-38.

⁸⁶⁶ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 38.

⁸⁶⁷ LINHARES, Monica Mansur. **Autonomia universitária no Direito Educacional brasileiro**. Op. cit., p. 130.

⁸⁶⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 83-84.

⁸⁶⁹ GOMES, Magno Federici. **Direito Educacional Superior**. Op. cit., p. 106.

⁸⁷⁰ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 139-140.

⁸⁷¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 84.

⁸⁷² RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 147.

pensamento, bem como o pluralismo de ideias, em sintonia com a autonomia universitária.

Todavia, há um limite conceitual nessa liberdade: a baixa qualidade de muitos estabelecimentos de ensino superior. A Constituição assegura a garantia do padrão de qualidade (art. 206, inc. VII), a melhoria da qualidade (art. 214, inc. III) e condiciona o exercício da atividade pela iniciativa privada à avaliação de qualidade pelo Poder Público (art. 209, inc. III).⁸⁷³

Alguns autores, como Nina Beatriz Ranieri, atribuem à universidade a missão de desenvolver e reproduzir conhecimentos em busca do progresso da sociedade.⁸⁷⁴ O que se entende por progresso da sociedade e a forma de desenvolvimento e reprodução do conhecimento é questão que suscita divergências de cunho ideológico. De um lado a universidade é a formadora da cidadania, local em que se produz e se propaga o conhecimento e a crítica em benefício da sociedade. Do outro lado está a satisfação das necessidades do mercado, a produção de mão de obra especializada. A universidade pode ter tanto uma função pública socializante como uma função profissionalizante.⁸⁷⁵

Diante desse pêndulo, a quem caberia a definição dos rumos da universidade? A ela própria, como corolário de sua autonomia? Ao governo ou à sociedade, já que a consecução dos objetivos da República é dever de todos? A boa ou má qualidade do ensino estão relacionados à própria ideologia que se emprega para definição daquilo que estaria certo ou errado nos rumos das universidades, excluindo, obviamente, os casos em que em que há flagrante ausência de qualidade. Para Nina Beatriz Ranieri apenas a Constituição pode definir o alcance da autonomia didática das universidades, sempre relacionada à oferta de ensino de alta qualidade.⁸⁷⁶

Discorda-se da posição da professora. A Constituição não seria capaz de definir o alcance de cada um dos seus princípios. Concorde-se com Alexandre Santos de Aragão que utiliza a razoabilidade como critério de conciliação entre os limites da autonomia e da intervenção estatal.⁸⁷⁷ Ou seja, a análise dos limites da atuação estatal

⁸⁷³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 85.

⁸⁷⁴ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária...** Op. cit., p. 144.

⁸⁷⁵ DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado**. Florianópolis: Insular, 2002, p. 21.

⁸⁷⁶ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária...** Op. cit., p. 148.

⁸⁷⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 86.

sobre uma instituição de ensino superior depende do caso concreto, ocasião em que será possível ponderar sobre a atuação do Poder Público e da universidade.

Nina Beatriz Ranieri cita sete hipóteses nas quais deveria existir ampla liberdade para as universidades: a) criação, modificação e extinção de cursos; b) definição e organização de currículos; c) critérios e normas para admissão de estudantes; d) capacidade de alunos para cada curso; e) critérios e normas para avaliação dos alunos; f) forma de concessão de títulos correspondentes aos graus de qualificação acadêmica; e g) possibilidade de experimentar novos currículos e novos métodos pedagógicos.⁸⁷⁸ Nestas hipóteses, não haveria ideologia capaz de definir uma boa ou má atuação estatal. São questões que deveriam pertencer exclusivamente às próprias instituições, ainda que sujeitas a um controle finalístico pelo Poder Público.

Com base em sua concepção de autonomia, aponta a professora que frequentemente ocorreria indevida interferência estatal, não apenas do Poder Executivo, mas também dos Poderes Legislativo e Judiciário. Concorde-se com a existência de interferência estatal sobre questões que envolvem a autonomia das instituições de ensino superior, mas discorda-se das hipóteses mencionadas, uma vez que tornariam as universidades entidades independentes. Todavia, as universidades não podem ser consideradas “ilhas do conhecimento”, estando submetidas à regulação estatal da atividade educacional.

A garantia do padrão de qualidade foi arrolada como princípio constitucional (art. 206, inc. VII) e como condição para o exercício do ensino pela iniciativa privada (art. 209, inc. II).⁸⁷⁹ Regulamentando e fortalecendo os princípios constitucionais, a LDB de 1996 estabelece nos art. 9º, inc. IX, e 10, inc. IV, combinados com o art. 46, a avaliação periódica como requisito de permanência dos cursos de ensino superior, sob pena de intervenção, suspensão da autonomia e descredenciamento.⁸⁸⁰

O art. 207 da Constituição prevê a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Para Nina Beatriz Ranieri a autonomia científica foi reconhecida constitucionalmente para que as universidades pudessem atender as necessidades do

⁸⁷⁸ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**. Op. cit., p. 147.

⁸⁷⁹ Constituição.

⁸⁸⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 86.

desenvolvimento do país.⁸⁸¹ Concorde-se com a autora, destacando que o desenvolvimento do país, oriundo da universidade, é também o desenvolvimento individual dos estudantes e de questões que não são meramente econômicas, mas também sociais, ou, seguindo as lições de Eros Roberto Grau, que podem proporcionar um processo de mobilidade social com elevação dos níveis econômico e sociocultural da comunidade, buscando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.⁸⁸²

No tocante à autonomia administrativa, refere-se ao conjunto dos meios materiais e humanos que, organizados, possibilitam a consecução dos fins da universidade. É um instrumento para que a autonomia didático-científica seja plenamente realizada através da organização administrativa.⁸⁸³ Também é pressuposto da autonomia de gestão financeira e patrimonial, pois os recursos das instituições de ensino estão vinculados à sua estrutura administrativa.⁸⁸⁴

Incluída na autonomia administrativa está a capacidade para elaboração de suas próprias normas, respeitando as competências constitucionalmente estabelecidas. Dentro de sua área de atuação a universidade possui autodeterminação e suas normas são imperativas.⁸⁸⁵ De acordo com a LDB de 1996 as universidades possuem autonomia para elaborar seus estatutos, definir suas normas gerais, criar um regulamento para seu pessoal e administrar seus rendimentos (art. 53 a 56), sempre em observância às normas gerais que tratam dessas matérias.⁸⁸⁶

Para Nina Beatriz Ranieri a legislação universitária pode inclusive afastar a incidência de normas exógenas que invadam seu campo de incidência, desde que não possuam natureza diretivo-basilar.⁸⁸⁷ Como nem a Constituição, nem a LDB de 1996, esclarecem o âmbito exato da liberdade de auto-organização, a solução deve ser extraída da conciliação e aplicação da ponderação de princípios. O Poder Judiciário tem compreendido a autonomia universitária nesta perspectiva. Questões como a liberdade para concessão de progressões funcionais e estabelecer regras remuneratórias dos

⁸⁸¹ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária na Constituição de 1988**:... Op. cit., p. 162.

⁸⁸² GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Op. cit., p. 213-214.

⁸⁸³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 90-91.

⁸⁸⁴ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 162.

⁸⁸⁵ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 162-163.

⁸⁸⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 91-92.

⁸⁸⁷ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 164.

servidores de universidades eram matérias que estavam no âmbito da autonomia universitária,⁸⁸⁸ mas, após a Emenda Constitucional nº 19/1998, o Supremo Tribunal Federal alterou seu entendimento, submetendo as universidades ao regime jurídico único dos servidores e a todas as regras de controle e fiscalização inerentes ao Poder Público.⁸⁸⁹ Diminuiu-se, portanto, o âmbito de aplicação da autonomia quando ponderado com outros princípios da Administração Pública. Ou seja, as instituições de ensino superior, quando públicas, estão sujeitas às mesmas regras dos demais órgãos da Administração Pública.

No tocante à autonomia de gestão financeira e patrimonial, Nina Beatriz Ranieri relaciona-as às universidades públicas e à gestão dos recursos públicos que lhes são inerentes, permitindo que sejam elaborados e executados seus orçamentos conforme suas necessidades. Para a professora, a autonomia permite maior discricionariedade das universidades em relação aos demais órgãos públicos, com maior eficiência e melhor administração dos recursos disponíveis.⁸⁹⁰

Diverge-se da professora neste aspecto. A autonomia universitária é uma⁸⁹¹ e foi conferida em função do serviço público educacional superior.⁸⁹² Não houve distinção entre instituições públicas ou privadas, nem foram divididas as dimensões constitucionais da autonomia. Além de não ser absoluta, tal como as demais dimensões da autonomia universitária, a autonomia financeira e patrimonial foi restringida pelo texto constitucional à sua gestão, evidenciando sua instrumentalidade para com a autonomia administrativa.⁸⁹³ Também não há garantia de que a ampla liberdade no manejo dos recursos públicos tornaria a administração mais eficiente. No plano normativo é o regime burocrático o naturalmente eficiente,⁸⁹⁴ pois abrange a eficiência de resultado e a

⁸⁸⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 93.

⁸⁸⁹ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 168-169.

⁸⁹⁰ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 172-174.

⁸⁹¹ LINHARES, Monica Mansur. **Autonomia universitária no Direito Educacional brasileiro**. Op. cit., p. 130.

⁸⁹² RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 38.

⁸⁹³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 95-96.

⁸⁹⁴ GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago. (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 20.

eficiência procedimental. Não foram localizados dados empíricos sustentando o argumento utilizado pela professora.

As universidades públicas são mantidas prioritariamente com recursos públicos em decorrência do dever do Estado de incentivar e promover a educação, previsto no art. 205 da Constituição,⁸⁹⁵ mas também como forma de intervenção direta na atividade econômica, garantindo a formação de alunos com os padrões esperados. A contrapartida do financiamento público das universidades está na previsão de gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.⁸⁹⁶

As universidades privadas possuem independência para gerir seus recursos em decorrência do livre exercício da atividade econômica e da proteção à propriedade privada,⁸⁹⁷ mas devem se sujeitar à regulação estatal⁸⁹⁸. É possível, ainda, que recebam recursos públicos, consoante se extrai da própria Constituição, ainda que o art. 213 restrinja a possibilidade às instituições comunitárias, filantrópicas ou confessionais sem finalidade lucrativa, que apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem destinação do seu patrimônio, em caso de extinção, semelhante à sua atividade.⁸⁹⁹

Embora passíveis de estudo específico, todas as dimensões da autonomia universitária são inseparáveis⁹⁰⁰ e irão compor o Princípio da Autonomia Universitária, a ser ponderado com outros princípios no caso concreto. Portanto, a autonomia é relativa e instrumental à prestação do serviço público educacional superior.⁹⁰¹ As divergências sobre o papel da universidade na sociedade não devem ser encaradas como uma “queda de braço” ou um “pêndulo” em que ora deve ser incentivado um ou outro perfil. A educação é múltipla e plural.

As instituições educacionais são constituídas de forma complexa, com diversos componentes e dimensões, como relações sociais, políticas, científicas e de trabalho. Mas o objetivo deve ser a formação integral do aluno, não apenas sua

⁸⁹⁵ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 172.

⁸⁹⁶ Art. 206, inc. IV, da Constituição.

⁸⁹⁷ Art. 170, inc. II e p. único, da Constituição.

⁸⁹⁸ Leonardo F. Massimino destaca que os direitos sobre os quais recaem a regulação ou intervenção estatal não são absolutos e estão vinculados à sua função social (MASSIMINO, Leonardo F. La intervención estatal, la regulación económica y el poder de policía: análisis y tendencias. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 6, n. 1, p. 36-63, jan./jun. 2015, p. 58).

⁸⁹⁹ Art. 213 da Constituição.

⁹⁰⁰ LINHARES, Monica Mansur. **Autonomia universitária no Direito Educacional brasileiro**. Op. cit., p. 130.

⁹⁰¹ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 38.

capacitação técnica, sua formação humana ou sua inserção social. Na busca pela formação integral cada universidade possui autonomia para definir a melhor maneira de alcançar seu objetivo. Mas esta autonomia não é absoluta, pois a interferência externa, direcionada à garantia da qualidade do ensino é possível⁹⁰² e a avaliação é um mecanismo legalmente previsto para a atividade regulatória do Estado.

O problema está nas avaliações realizadas pela CAPES. Alguns dos responsáveis pela definição dos procedimentos e critérios de avaliação não encaram sua atividade como atividade regulatória do Estado, e como tal, submetida à lei e ao direito. As decisões sobre a avaliação só serão legítimas se lastreadas na legalidade e em consonância com as necessidades e os interesses do grupo nacional que lhe dá existência, submetendo-se, ainda, à soberania popular.⁹⁰³

Como exposto na Segunda Parte, os primeiros procedimentos de avaliação ocorreram a partir da segunda metade da década de 1970,⁹⁰⁴ e os critérios de avaliação foram sendo aperfeiçoados com os ciclos de avaliação realizados.⁹⁰⁵ Naquele período a CAPES se consolidou como agência de pós-graduação⁹⁰⁶ e teve de enfrentar a perda da qualidade do ensino após período de expansão das vagas e cursos nas universidades brasileiras.⁹⁰⁷ Era preciso ajustar o que se entendia por pós-graduação no Brasil,⁹⁰⁸ o que foi possibilitado com a implementação do processo de avaliação.

O atual modelo de avaliação, materializado através da Portaria nº 1.418/1998 do Ministério da Educação, sob a égide da Constituição, não possui o mesmo fundamento fático. Atualmente, a atuação da CAPES é regulatória e o fato de a comunidade científica participar dos procedimentos de avaliação, seja definindo critérios (no CTC-ES e através do Coordenador de Área) ou executando a avaliação (como membros das comissões de avaliação), não retiram nem diminuem essa natureza do procedimento.

Há uma importante característica de regulação estatal, mesmo que involuntária, no processo de avaliação. O sucesso ou insucesso do mecanismo regulador

⁹⁰² RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 148.

⁹⁰³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Democrático**. Op. cit., p. 18-19.

⁹⁰⁴ VOGEL, Michely Jabala Mamede. **Avaliação da pós-graduação brasileira**:... Op. cit., p. 2.

⁹⁰⁵ HOSTINS, Regina Célia Linhares. **Os planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG e suas repercussões**:... Op. cit., p. 139.

⁹⁰⁶ GUIMARÃES, Maria Helena de Oliveira. **Avaliação**:... Op. cit., p. 59.

⁹⁰⁷ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos**:... Op. cit., p. 90-93.

⁹⁰⁸ FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos**:... Op. cit., p. 92.

depende de ampla publicidade e da consensualidade de sua aplicação.⁹⁰⁹ Embora a CAPES divulgue os resultados da avaliação e as normas utilizadas no seu processo,⁹¹⁰ um procedimento legítimo deve respeitar a autonomia universitária e os demais princípios constitucionais.

A autonomia necessária à transformação do saber, do progresso do conhecimento e daquilo que será ensinado e que carrega o valor universal do conhecimento não pode ser afetada pelos procedimentos da CAPES.⁹¹¹ Deve existir liberdade para ensinar e liberdade para pesquisar, pressupostos para o exercício do direito de liberdade à manifestação do pensamento previsto no inc. IV do art. 5º da Constituição.⁹¹²

Estabelecer barreiras fixas separando o que pertence ou não à autonomia universitária busca, na realidade, garantir sua independência em determinados aspectos ou a suprimir em outras questões. Os procedimentos de avaliação da CAPES poderão impactar diversos aspectos do cotidiano dos programas de pós-graduação, desde que tenham como fundamento a qualidade do ensino e não suprimam a identidade da instituição, pois esta foi a forma escolhida, dentro de sua autonomia, para alcançar a formação integral do aluno.

A linha divisória entre autonomia e regulação não é estanque e deverá ser fixada no caso concreto. Todavia, alguns aspectos estão consolidados de ambos os lados. Para que seja de qualidade, a educação depende de estruturas adequadas, professores qualificados e recursos para o aprendizado. Para formar seus alunos em consonância com sua identidade, as instituições precisam de autonomia para definir seus princípios e valores, sua metodologia de ensino e sua relação com outras instituições e com a sociedade.

O exato limite dessas e de outras questões pode ser fixado pelo Estado na sua atividade regulatória, mas esta atuação, na qual se inserem os procedimentos de avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, só será legítima se, além de seguir os preceitos inerentes

⁹⁰⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 87.

⁹¹⁰ A CAPES divulga em seu *website* os Documentos de Área com os critérios formulados por cada Coordenador para o período de avaliação, bem como as principais normas que regulamentam suas atividades.

⁹¹¹ RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**:... Op. cit., p. 160-161.

⁹¹² ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Op. cit., p. 89.

à atuação do Poder Público, respeitar os princípios constitucionais da eficiência, da publicidade, da segurança jurídica e da participação democrática nas suas especiais dimensões quando aplicados na educação.

Capítulo 3.2. Eficiência, Publicidade, Segurança Jurídica e Democracia nos procedimentos de avaliação da pós-graduação *stricto sensu*

3.2.1 Críticas à atuação da CAPES em relação aos Princípios da Eficiência e da publicidade

O princípio da autonomia universitária garante liberdade de atuação às instituições de ensino superior, mas não é ilimitado. Contrapõem-se à autonomia o dever do Poder Público de garantir qualidade ao ensino. Nesta dicotomia, os procedimentos de avaliação da CAPES surgiram como mecanismos estatais para assegurar a qualidade da pós-graduação *stricto sensu* e subsidiar as demais políticas públicas do órgão, mas acabaram exercendo uma função regulatória indutora deste nível educacional e de toda produção científica brasileira.

Como o princípio da autonomia universitária não encontra regulamentação constitucional, os limites para que a atuação regulatória estatal não ofenda a garantia das instituições de ensino superior dependem de ponderação no caso concreto. A exata compreensão da proteção conferida pela autonomia universitária exige a análise conjunta de outros princípios constitucionais que incidem sobre a atuação do Poder Público e sobre a educação. A legitimidade da atuação CAPES depende do respeito aos princípios constitucionais da eficiência, da publicidade, da segurança jurídica e da participação democrática.

Antes da compreensão da relação destes princípios com os procedimentos de avaliação CAPES é preciso afastar o argumento de que esta atuação estatal busca apenas verificar, de forma neutra, quais programas de pós-graduação foram os melhores ou os piores em determinado período. A justificativa para realização dos procedimentos de avaliação do ensino superior está atrelada à garantia de padrões de qualidade, assegurada pelos art. 206, 209 e 211 da Constituição e pelos primeiros dispositivos da LDB de

1996.⁹¹³ Concorde-se com a perspectiva de Alexandre Godoy Dotta, para quem as políticas públicas de avaliação devem ser tratadas como mecanismos de melhoria qualitativa e não meros levantamentos de dados.⁹¹⁴

Mas o que é qualidade? Nos dicionários qualidade é definida com atributo ou condição de determinada coisa, um valor com expressão positiva ao objeto valorado.⁹¹⁵ Há um juízo de valor que torna a definição de qualidade na área educacional uma tarefa carregada de ideologia e ambiguidade.⁹¹⁶

A. I. Vroeijenstijn afasta qualidade da noção de excelência, no sentido de que a ideia de uma universidade de qualidade não significa necessariamente que será um polo de excelência.⁹¹⁷ O sentido de excelência contido nos discursos dos pesquisadores idealiza padrões desejáveis e absolutos de qualidade. Neste contexto, as avaliações legitimariam a ideia de posse do saber, certificando os cursos considerados como “excelentes”, hierarquizando a pesquisa científica. É uma ideologia comparativa, competitiva e focada no mérito. Qualidade, entretanto, está relacionada com o rigor científico e a capacidade de integração do ensino e da pesquisa com seus objetivos sociais.⁹¹⁸

Em oposição àqueles que buscam conceituar qualidade para a educação, A. I. Vroeijenstijn afirma que seria perda de tempo buscar por uma definição, uma vez que em geral qualidade é tratada como um valor agregado, uma adequação ao objetivo ou atendimento das expectativas sobre algo.⁹¹⁹ Concorde-se parcialmente com esta posição apenas no sentido de que não é possível alcançar um conceito fixo de qualidade para fins de avaliação da educação, posto que nem os objetivos educacionais, nem a fronteira entre autonomia e regulação, são estáticos.

⁹¹³ DOTTA, Alexandre Godoy. A Implantação de Políticas Públicas de Avaliação da Qualidade Como Meio de Realização da Educação como um Bem Público. Op. cit., p11-12.

⁹¹⁴ DOTTA, Alexandre Godoy. A Implantação de Políticas Públicas de Avaliação da Qualidade Como Meio de Realização da Educação como um Bem Público. op.cit., p. 22-23.

⁹¹⁵ SANTANA, Flavia Feitosa. **A dinâmica de aplicação do termo qualidade na educação superior brasileira**. São Paulo: Editora Senac, 2007, p. 28-30.

⁹¹⁶ SANTANA, Flavia Feitosa. **A dinâmica de aplicação do termo qualidade na educação superior brasileira**. Op. cit., p. 54.

⁹¹⁷ VROEIENSTIJN, A. I. **Melhoria e Responsabilização**: Navegando entre Cila e Caribidis. Manual de Avaliação Externa da Qualidade no Ensino Superior. Trad.: Maria Beatriz Ribeiro de Oliveira Gonçalves. Brasília: CRUB, 1996, p. 34-35.

⁹¹⁸ DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Op. cit., p. 73-74.

⁹¹⁹ VROEIENSTIJN, A. I. **Melhoria e Responsabilização**:... Op. cit., p. 31-32.

A avaliação é um instrumento regulatório que deveria ser utilizado para aperfeiçoamento de processos e como mecanismo de tomada de decisões, permitindo o planejamento dos rumos das instituições de ensino superior.⁹²⁰ Em sua acepção usual, qualidade está relacionada com a organização do trabalho que favorece a maximização do lucro, oriunda do universo empresarial capitalista,⁹²¹ mas na educação qualidade é uma meta complexa, consequência do cruzamento de muitos fatores e variáveis, cada qual com singular importância. Além disso, se refere tanto aos processos educacionais como ao seu resultado.⁹²²

Na educação, docentes, discentes, mercado, sociedade e governo possuem exigências qualitativas diferentes,⁹²³ tornando intrínseca à definição de qualidade a presença de instabilidade de objetivos. Qualidade é o resultado da negociação do interesse de todas as partes envolvidas,⁹²⁴ um objetivo complexo e em constante mutação, resultado da disputa permanente de interesses contrapostos.

No procedimento de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, após a alteração promovida pela Portaria nº 1.418/1998 do Ministério da Educação, a obtenção do conceito mínimo “3” na escala numérica crescente de “1” a “7”, permite a emissão de títulos com validade nacional.⁹²⁵ Logo, não são considerados programas de pós-graduação de qualidade aqueles conceituados como “1” e “2”. Do mesmo modo, os outros procedimentos de avaliação da CAPES excluem aquilo que não se considera de qualidade: periódicos classificados no estrato “C”, novos programas que não atingem o conceito mínimo “3” e programas de Minter e Dinter que não atendam aos requisitos fixados nos editais da CAPES.

Mas os procedimentos não se restringem a fixar padrões estáticos de qualidade. As avaliações da CAPES adotam sistemáticas de classificação de cursos “melhores” ou “piores”. Portanto, não bastam consensos para definição de padrões de

⁹²⁰ GABARDO, Emerson ; DOTTA, Alexandre Godoy . A Qualidade da Educação Superior no Brasil: aspectos históricos e regulatórios da política pública de avaliação. Op. cit., p. 16.

⁹²¹ GABARDO, Emerson ; DOTTA, Alexandre Godoy . A Qualidade da Educação Superior no Brasil: aspectos históricos e regulatórios da política pública de avaliação. Op. cit., p. 14.

⁹²² MOLINA, Celina Correa de. **Gestión y evaluación de la calidad de la educación**: referencias generales para la acreditación. Bogotá, Colombia: Cooperativa editorial magisterio, 2004, p. 10.

⁹²³ VROEIENSTIJN, A. I. **Melhoria e Responsabilização**:... Op. cit., p. 33.

⁹²⁴ VROEIENSTIJN, A. I. **Melhoria e Responsabilização**:... Op. cit., p. 33.

⁹²⁵ Art. 4º da Portaria nº 1.418/1997 do Ministério da Educação.

qualidade. É preciso que sejam negociados critérios comparativos, o que certamente acirra a disputa e dificulta as negociações entre as partes envolvidas.

As decisões da CAPES sobre os procedimentos de avaliação não são neutras. Como qualidade é o resultado consensual da disputa de interesses contrapostos, não haverá neutralidade nas decisões dos agentes públicos que ora favorecerão um, ora outro interesse.⁹²⁶ Para que não ofendam o princípio da impessoalidade, relacionado à não discriminação, ao não favoritismo, à não utilização dos serviços públicos em proveito de certos interesses em detrimento de outros,⁹²⁷ é preciso que a CAPES compreenda a natureza de sua atuação e se submeta às regras e princípios a ela inerentes.

Os procedimentos de avaliação realizados pela CAPES são mecanismos regulatórios elaborados pelo Ministério da Educação, órgão com competência normativa sobre a educação superior.⁹²⁸ Portanto, refletem a direção que se busca à pós-graduação *stricto sensu* e interferem no planejamento das instituições. A legitimidade da atuação da CAPES para fixar os limites entre regulação e autonomia passa necessariamente pela justificativa de suas decisões, que ora estarão direcionadas a um ou outro interesse.

Afirmar que os procedimentos de avaliação não possuem função regulatória, dispensando uma escorreita justificativa, é um ato arbitrário da CAPES, de seus dirigentes e da comunidade científica. Concorde-se com Maria das Graças Ruas, para quem a ausência de exposição dos fatos e fundamentos das decisões tomadas, em razão da alegada neutralidade, permitiria o fortalecimento dos laços entre o Poder Público e apenas alguns interessados, dificultando a construção de consensos.⁹²⁹ Um modelo autoritário de governo não é capaz de proceder boas escolhas, pois suas políticas públicas não estarão em consonância com a população.⁹³⁰ As decisões da CAPES sobre o que é qualidade precisam ser as melhores decisões ou ofenderão a autonomia universitária, precisam

⁹²⁶ RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 133-152, set./dez. 1997, p. 146.

⁹²⁷ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 306-307.

⁹²⁸ DOTTA, Alexandre Godoy; CUNHA FILHO, Valter Fernandes. A qualidade do ensino jurídico no Brasil: o processo de avaliação ENADE, Exame de Ordem e o selo OAB Recomenda. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, n. 20, p. 107-111, 2014, p. 110.

⁹²⁹ RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. Op. cit., p. 146.

⁹³⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. Administração pública brasileira e os 20 anos da Constituição de 1988: momento de predomínio das sujeições constitucionais em face do direito fundamental à boa administração pública. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, Brasília, nov. 2008, p. 3626-3648, p. 3644.

respeitar o Princípio da Eficiência. Não é isto que acontece atualmente. As decisões são tomadas a partir das ideias e manifestações daqueles que ocupam funções no procedimento de avaliação (CTC-ES e Coordenadores de Área, primordialmente).

O conceito de eficiência é indeterminado e pluridimensional.⁹³¹ No seu sentido gramatical a expressão se relaciona com o bom resultado, mas, como destaca Emerson Gabardo, esta acepção não esclarece o seu sentido para o Direito. Como princípio constitucional expresso, a eficiência se refere à Administração Pública como vetor da ótima concretização da norma conforme a realidade aplicável ao caso e em consonância com os demais princípios constitucionais.⁹³²

O Princípio da Eficiência foi inserido no rol de princípios da Administração Pública expressos no art. 37, *caput*, da Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/1998, gerando alguma controvérsia quanto à sua aplicação na doutrina e na jurisprudência brasileira.⁹³³ Alguns pesquisadores, como Paulo Modesto, combateram sua inserção por considerarem “desnecessária e redundante”, uma vez que nunca se pode imaginar uma administração ineficiente da coisa pública.⁹³⁴ Sua inserção como princípio constitucional expresso, todavia, encerrou a discussão sobre sua força normativa e sobre a necessidade de se interpretar eficiência em conjunto com os demais princípios e regras constitucionais.⁹³⁵

Em pesquisa sobre o tema, Alvacir Correa dos Santos constatou que muitos autores utilizam a expressão eficiência com significado próximo ao de eficácia. As diferenças apontadas podem considerar, por exemplo, o objeto, reservando eficiência às pessoas e eficácia aos atos administrativos, ou à intensidade do resultado alcançado, reservando eficácia para os resultados satisfeitos e eficiência ao máximo alcançado com

⁹³¹ CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 237, p. 93-118, jul./set. 2004, p. 96.

⁹³² GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 23 e 86-90.

⁹³³ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Op. cit., p. 113.

⁹³⁴ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, n. 10, maio/jul. 2007, p. 7.

⁹³⁵ GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Op. cit., p. 86. No mesmo sentido, Irene Patricia Nohara destaca que a inserção do Princípio da Eficiência aumentou os controles sobre a Administração Pública (NOHARA, Irene Patricia. **Reforma Administrativa e burocracia**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 231).

o mínimo dispêndio.⁹³⁶ Outros pesquisadores diferenciam as expressões utilizando como parâmetro as relações entre o esperado e o real. Nesse sentido eficiência seria a relação entre os custos reais e os custos desejados, enquanto eficácia seria a relação entre o produto real e o produto desejado.⁹³⁷

Embora a inserção do princípio da eficiência na Constituição tenha influência de um paradigma gerencial neoliberal,⁹³⁸ Emerson Gabardo alerta que a crise de eficiência do Estado pode tanto estar atrelada à ausência ou ao excesso de participação estatal.⁹³⁹ O modelo burocrático é o naturalmente eficiente,⁹⁴⁰ uma vez que abrange a eficiência de resultado e a eficiência procedimental. A atuação da CAPES só estará em conformidade com princípio da eficiência quando alcançar o resultado ótimo através do melhor procedimento.

Mas o que é o melhor? Para Paulo Modesto agir buscando o melhor é uma noção que deve ser extraída com base no princípio da proporcionalidade.⁹⁴¹ Concorde-se, todavia, com Emerson Gabardo, para quem o Princípio da Eficiência possui uma relação intrínseca com os demais princípios constitucionais, não apenas para uma aplicação ponderada no caso concreto, mas dentro do vetor ético do sistema constitucional. Para o professor, “os fins e os meios da atuação administrativa são aqueles fixados pelo ordenamento”, mas a concreta avaliação jurídica da eficiência depende dos valores e princípios constitucionais.⁹⁴²

O ideal de eficiência, além do aspecto dinâmico até aqui apresentado (como atuação ótima da Administração em seu sentido jurídico) também pode ser vislumbrada em seu aspecto estático, de estruturação legal.⁹⁴³ Neste sentido, eficiência estaria relacionada à legalidade e moralidade administrativas, intrinsecamente conectada com os

⁹³⁶ SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública**. São Paulo: LTr, 2003, p. 186-188.

⁹³⁷ GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Op. cit., p. 25.

⁹³⁸ GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. Administração Pública e seus fundamentos de gestão: eficiência, interesse público, direitos fundamentais e desenvolvimento. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 186, p. 27-33, ago. 2016, p. 29.

⁹³⁹ GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**. Barueri: Manole, 2003, p. 128.

⁹⁴⁰ GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro:... Op. cit., p. 20.

⁹⁴¹ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. Op. cit., p. 9.

⁹⁴² GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Op. cit., p. 89 e 98-99.

⁹⁴³ GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. Op. cit., p. 17.

meios empregados pelo administrador.⁹⁴⁴ A prática de uma gestão eficiente deve ser uma constante.⁹⁴⁵

Pela perspectiva acolhida de eficiência, a atuação da CAPES só poderá ser considerada legítima se estiver revestida de seis características atribuídas ao Princípio da Eficiência: a) direcionamento da sua atividade à efetividade do bem comum; b) imparcialidade; c) neutralidade; d) transparência; e) participação e aproximação dos serviços públicos da população; e f) eficácia, no sentido de que o objetivo de determinado ato administrativo foi alcançado da forma legalmente prevista.⁹⁴⁶ Nos procedimentos de avaliação do ensino outra característica merece ser incluída: segurança jurídica. Concorda-se com Alexandre Godoy Dotta e Emerson Gabardo no sentido de que a mensuração da eficiência e da qualidade da educação dependem da escolha dos indicadores que orientarão os administradores em sua gestão.⁹⁴⁷ Para os professores, estes valores não são fixos e dependem da participação democrática na sua definição, que deve ser prévia ao período analisado,⁹⁴⁸ pois a eficiência se submete aos princípios estruturantes do Estado, inclusive o Estado Democrático e Social de Direito.⁹⁴⁹

O poder, nos Estados Democráticos de Direito, pertence ao povo.⁹⁵⁰ Este poder é instrumentalizado através do Direito, que também é seu mecanismo de controle. Neste contexto, o Direito Administrativo surge com o Estado de Direito e a submissão do Poder Público à ordem jurídica, disciplinando a forma de atuação da Administração Pública e protegendo o cidadão contra os descometimentos daqueles que exercem o Poder estatal.⁹⁵¹

⁹⁴⁴ CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 226, p. 231-241, out./dez 2001, p. 231-232 e 239.

⁹⁴⁵ HACHEM, Daniel Wunder. Gestão pública e a realidade latino-americana. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, out./dez. 2010, p. 13.

⁹⁴⁶ GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro:... Op. cit., p. 20.

⁹⁴⁷ GABARDO, Emerson; DOTTA, Alexandre Godoy. Mecanismos de avaliação da eficiência do serviço público de educação no Brasil: o caso dos cursos de Graduação em Direito. *In: XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação*, 2011, São Paulo. **XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-americano de Política e Administração da Educação**. Niterói, São Paulo: ANPAE, PUCSP, FACED, 2011, p. 9-10.

⁹⁴⁸ GABARDO, Emerson; DOTTA, Alexandre Godoy. A qualidade da Educação Superior no Brasil:... Op. cit., p. 14-16.

⁹⁴⁹ GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Op. cit., p. 90.

⁹⁵⁰ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. Op. cit., p. 309.

⁹⁵¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 47-49.

Residindo o poder com o povo, a ocultação dos assuntos de interesse dos administrados é inadmissível.⁹⁵² O controle popular das atividades administrativas pertence à esfera da moralidade e é assegurada pela Constituição, como, por exemplo, através do direito à informação (art. 5º, inc. XIV) e de diversos mecanismos para sua efetivação, como o *habeas data* (art. 5º, inc. LXXII) e o direito de petição (art. 5º, inc. XXXIV).⁹⁵³ A transparência da ação política, com amplo acesso à informação, é um dos paradigmas de sustentação dos ideais republicano e democrático na Constituição brasileira.⁹⁵⁴

A busca pela transparência das ações administrativas concentra duas lutas simultâneas: pelo direito de acesso à informação e pelo fim do segredo. Isso porque o mero franqueamento ao acesso dos dados, ainda que elementar, não é suficiente para conferir transparência à Administração Pública. É preciso que o acesso físico seja consolidado pelo acesso intelectual, ou seja, é preciso que os documentos públicos possam ser acessados e que seja possível a sua compreensão, inclusive com a melhora do fluxo comunicacional entre o Estado e a sociedade.⁹⁵⁵

O projeto republicano, democrático e igualitário contido na Constituição só poderá ser alcançado se a participação da sociedade for qualificada, se os cidadãos deixarem de ser tratados como beneficiários e forem emancipados para decidirem por si.⁹⁵⁶ Apenas a máxima transparência é capaz de garantir os direitos dos administrados e permitir o controle social sobre os comportamentos e decisões administrativas, não apenas para moralizar a atividade pública, mas também para alcançar a confiança e o apoio necessários.⁹⁵⁷

Transparência engloba honestidade, lisura e abertura e está relacionada à disposição de informar e ao dever de prestar contas,⁹⁵⁸ envolve a divulgação dos atos da

⁹⁵² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. Op. cit., p. 309.

⁹⁵³ FERRAZ, Sérgio. O controle da administração pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 188, p. 64-73, abr./jun. 1992, p. 70-71.

⁹⁵⁴ CLÈVE, Clemerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013, p. 3.

⁹⁵⁵ BATISTA, Carmen Lúcia. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. **Transformação**, Campinas, n. 22, v. 3, p. 225-231, set./dez. 2010, p. 226-227.

⁹⁵⁶ CLÈVE, Clemerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. Op. cit., p. 3.

⁹⁵⁷ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. Op. cit., p. 309.

⁹⁵⁸ CRUZ, Cláudia Ferreira et. al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais

Administração Pública e da conduta interna de seus agentes⁹⁵⁹ e exige a persuasão dos administrados.⁹⁶⁰ É preciso que o Poder Público divulgue a atividade administrativa e os seus fundamentos, convencendo os cidadãos, através da motivação⁹⁶¹ de seus atos, da adequação de determinada decisão.

É a fundamentação que permite a verificação da legitimidade jurídica de um ato, uma vez que não apenas as conclusões devem ser analisadas, mas também as premissas que as ensejaram.⁹⁶² O dever de fundamentar está presente tanto nos atos discricionários como nos vinculados. Nestes a justificativa pode se confundir com o próprio ato e permite a verificação de sua conformidade com o ordenamento jurídico.⁹⁶³ Naqueles a motivação se desdobra em dois aspectos: motivação formal, demonstrando-se as razões para a atuação do Poder Público, e material, exibindo-se o pressuposto fático que autorizou ou obrigou a atuação.⁹⁶⁴ Sendo a fundamentação um ato administrativo oriundo de uma série complexa de questões, impõe-se ao administrador a enunciação das razões ou motivos da decisão, transparecendo a perspectiva decisória (fundamentação formal), e também a valoração da justificativa, a idoneidade substancial do ato (fundamentação material).⁹⁶⁵

A obrigação de motivar os atos administrativos é um princípio constitucional implícito decorrente da soberania e da cidadania, ambos na perspectiva de um Estado de

eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 46, v. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012, p. 157-158.

⁹⁵⁹ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2ª ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2003, p. 238.

⁹⁶⁰ GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico na democracia contemporânea. *In: AFFORNALLI, Maria Cecília Naréssi Munhoz; GABARDO, Emerson (coord.). Direito, Informação e Cultura: o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática*. Belo Horizonte: MG: Fórum, 2012, p. 149-171, p. 150.

⁹⁶¹ Para Fabrício Motta o princípio constitucional da motivação faz conexão com os princípios da publicidade e da transparência, pois não é possível ato público que não seja motivado, nem motivação cuja congruência se possa aferir sem a publicidade (MOTTA, Fabrício. *Função normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 112).

⁹⁶² ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O dever da fundamentação expressa de actos administrativos*. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 2003, p. 15-17.

⁹⁶³ ARAÚJO, Florivaldo Dutra. *Motivação e controle do ato administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 132-133.

⁹⁶⁴ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Discricionariedade e motivação do ato administrativo. *In: LIMA, Sérgio Mourão Corrêa (org.). Temas de direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Paulo Neves de Carvalho*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 99-125, p. 120.

⁹⁶⁵ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O dever da fundamentação expressa de actos administrativos*. Op. cit., p. 11.

Direito.⁹⁶⁶ Nos atos discricionários, não há apenas o dever de motivar, a justificativa apresentada deve revelar que a interpretação que originou o ato administrativo seguiu a lógica do razoável.⁹⁶⁷ Exige-se, desse modo, uma fundamentação clara, congruente e suficiente, que esclareça as razões determinantes do ato, revelando um processo coerente e sensato.⁹⁶⁸

Não há motivação implícita. As razões devem ser anteriores ou contemporâneas ao ato administrativo, ainda que sua publicação, obrigatória em todos os casos, seja posterior.⁹⁶⁹ Mesmo que a disponibilização do acesso ao conteúdo dos atos administrativos aos interessados ocorra em momento posterior ao da sua concretização, deve ser possível identificar os fundamentos que ensejaram sua realização, permitindo seu controle social. No Estado Republicano de Direito o interesse público é o poder supremo e o exercício do Poder Público é controlado pelos cidadãos.⁹⁷⁰ A transparência, além de essencial à democracia,⁹⁷¹ auxilia na mudança de paradigmas da sociedade.⁹⁷²

Dentro da óptica da transparência dos atos administrativos está o direito de acesso à informação. A Constituição proclamou este direito no inc. XXXIII do art. 5º,⁹⁷³ outorgando sua titularidade a todos e tornando o sigilo dos órgãos públicos excepcional. O acesso pode ser através de solicitação (transparência ativa) ou em decorrência do dever de divulgação do conteúdo (transparência passiva).⁹⁷⁴ Fruto da previsão constitucional e

⁹⁶⁶ CAVALCANTI, Eugênia Giovanna Simões Inácio. **O dever de motivar os atos administrativos como princípio implícito na Constituição Federal**. Dissertação (mestrado). 153f. Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco. 2004.p. 77.

⁹⁶⁷ ARAÚJO, Florivaldo Dutra. **Discricionariedade e motivação do ato administrativo**. Op. cit., p. 122.

⁹⁶⁸ ANDRADE, José Carlos Vieira de. **O dever da fundamentação expressa de actos administrativos**. Op. cit., p. 232-233.

⁹⁶⁹ ARAÚJO, Florivaldo Dutra. **Motivação e controle do ato administrativo**. Op. cit., p. 121-128.

⁹⁷⁰ SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, Tarso Cabral. **Transparência e acesso à informação**. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia. **Eficiência e ética na Administração Pública**. Curitiba: Ithala, 2015, p. 271-294, p. 273-375.

⁹⁷¹ VALIM, Rafael. El derecho fundamental de acceso a la información pública em el Derecho brasileño. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 169-181, jan./abr. 2015, p. 173.

⁹⁷² SANTANO, Ana Claudia. A publicidade, a transparência e a accountability no desenvolvimento de políticas públicas e no combate à corrupção. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia. **Eficiência e ética na Administração Pública**. Curitiba: Ithala, 2015, p. 295-314, p. 311.

⁹⁷³ “art. 5º (...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”

⁹⁷⁴ VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARICA, Josephina (coord.). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 35-45, p.39-41.

do processo histórico que envolve a transparência da Administração Pública brasileira, surgiu a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011 (LAI).⁹⁷⁵

De acordo com o art. 6º da LAI o Poder Público deve assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e a sua divulgação (inc. I). Isso significa que os órgãos públicos devem padronizar seus procedimentos de produção e guarda de documentos, permitindo uma gestão racional, impessoal, previsível, formal, registrada e profissional das informações neles contidas, fornecendo o acesso e garantindo a transparência, motivação, publicidade e eficiência exigidas pela Constituição.⁹⁷⁶

No art. 7º da LAI estão expressas as informações que devem ser disponibilizadas, incluindo orientações para o acesso às informações (inc. I), informações contidas em documentos (inc. II); informações sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades públicas (inc. V) e informações relativas a implementação, acompanhamento e resultados dos programas projetos e ações de órgãos públicos, incluindo suas metas e indicadores (inc. VII, “a”). Deve o órgão público desenvolver uma cultura administrativa de orientação de como obter as informações necessárias, tanto fisicamente como através da *internet*, auxiliando seu acesso pelos interessados.⁹⁷⁷

Diante desses dispositivos legais, presume-se que seria fácil o acesso aos documentos da CAPES que versam sobre os procedimentos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Sua ampla divulgação já seria um dever previsto no art. 8º da LAI, que impõe a mínima divulgação dos registros das competências e estrutura organizacional (art. 8º, § 1º, inc. I) e dos dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras (art. 8º, §1º, inc. V). O *website* da CAPES na internet já deveria disponibilizar ferramentas de pesquisa de conteúdo (art. 8º, §§ 2º e 3º).

Não foi o que ocorreu. A CAPES disponibiliza um endereço eletrônico específico para suas avaliações no qual constam informações gerais sobre o processo de avaliação, como objetivos e referenciais.⁹⁷⁸ Há, ainda, acesso a páginas sobre “legislação específica” e de cada uma das quarenta e oito Áreas do Conhecimento, na qual constam os nomes do Coordenador de Área e do Coordenador Adjunto, e outros documentos

⁹⁷⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova lei de acesso à informação. Op. cit., p. 8.

⁹⁷⁶ SALGADO, Eneida Desiree. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 96-97.

⁹⁷⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. Op. cit., p. 99.

⁹⁷⁸ O endereço eletrônico é: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-a-avaliacao>, acesso em 26 jan. 2017.

referentes ao processo de avaliação. Todavia, não eram todos os documentos necessários para compreensão do procedimento e para verificação dos critérios definidos pelos Coordenadores de Área que estavam disponíveis para consulta.

Em 29 de agosto de 2016 foi formulado um pedido de acesso à informação, nos termos do art. 10 da LAI, através do sistema disponibilizado pela Controladoria Geral da União. Este pedido foi remetido ao Ministério da Educação na mesma data, sendo respondido pela CAPES em 19 de setembro de 2016. Buscou-se, basicamente, acesso às atas das reuniões do CTC-ES e de seu antecessor, o CTC, em que foram decididos os critérios gerais a serem observados nos procedimentos de avaliação e classificação dos programas de pós-graduação e dos periódicos, as decisões da Diretoria de Avaliação, o regimento interno do CTC-ES e outros atos normativos que respaldariam o procedimento de avaliação.

A resposta fornecida pela CAPES foi de que os documentos produzidos nas reuniões das Comissões de Área e do CTC-ES são dados reservados, sujeitos a reserva por Termo de Classificação de Informação, bem como que todos os documentos disponíveis para acesso referentes ao procedimento de avaliação poderiam ser encontrados no *website* <http://capes.gov.br/avaliacao>.

Destaca-se que as informações consideradas como reservadas, nos termos do art. 23 da LAI, são aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e o procedimento para conferir sigilo a elas está descrito no art. 31 do Decreto nº 7.724/2012.⁹⁷⁹

Portanto, eventual alegação de sigilo deveria no mínimo indicar a decisão responsável pelo Termo de Classificação de Informação. O que não aconteceu. De todo modo, as informações solicitadas à CAPES deveriam ser públicas por natureza e a justificativa apresentada para seu sigilo carecia de lógica, equivalendo a uma não justificativa. Por esta razão foi apresentado recurso, conforme previsto no art. 15 da LAI, no dia 26 de setembro de 2016.

Em 03 de outubro de 2016 a Diretora de Avaliação da CAPES acolheu o recurso formulado e prestou parcialmente as informações solicitadas. Foi esclarecido, sucintamente, o modo como ocorre o procedimento de avaliação, sendo indicadas as

⁹⁷⁹ O Decreto nº 7.724/2012 regulamentou a LAI no âmbito do governo federal.

principais normas sobre o tema, disponibilizado acesso presencial às atas das reuniões do CTC-ES e esclarecido que este órgão colegiado não possui um regimento interno. Em 10 de outubro de 2016, após ter sido solicitado agendamento de data para consulta física dos documentos, a CAPES disponibilizou as atas das reuniões do CTC-ES digitalizadas, com exceção das atas das reuniões 23 a 30 e 33 a 36, que teriam sido extraviadas.⁹⁸⁰

Consigne-se que a partir de outubro de 2016 as páginas da CAPES na *internet*, referentes aos procedimentos de avaliação, passaram a disponibilizar muito mais conteúdo, incluindo documentos que haviam sido divulgados, mas cujo acesso não se dava pela página de avaliação, como ofícios, comunicados e atas de reuniões de cada Área do Conhecimento, bem como um artigo de autoria da Diretoria de Avaliação esclarecendo o que é e como funciona o Qualis-Periódicos.⁹⁸¹ Também é preciso destacar a divulgação prévia dos Documentos de Área que serão utilizados na avaliação quadrienal que será realizada em 2017, referente ao período entre 2013 e 2016, sendo que nas últimas avaliações tal documento só era divulgado após o encerramento do período a ser avaliado.

Portanto, durante a realização da presente pesquisa houve expressiva evolução da CAPES em relação à disponibilização de informações sobre o procedimento de avaliação. Entretanto, muitas informações permanecem ocultas, como atas de reuniões do Conselho Superior, do CTC-ES e de outros órgãos colegiados da CAPES. Também permanecem obscuras a organização e forma de ocupação de todos os cargos da CAPES, as regras para deliberação dos órgãos colegiados e a fundamentação das decisões de todos os seus órgãos.

Espera-se que a CAPES continue evoluindo em relação à transparência de seus atos, especialmente através de mecanismos de divulgação e disponibilização na *internet*. Espera-se, ainda, que novos recursos tecnológicos sejam utilizados para permitir maior transparência e participação, como gravação ou transmissão das reuniões do CTC-ES e do Conselho Superior. Busca-se, com isso, a legitimidade, sob o viés da transparência, do procedimento de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*.

⁹⁸⁰ O extravio das atas de reunião não foi acompanhado de abertura de procedimento administrativo para apuração do ocorrido.

⁹⁸¹ Este documento foi disponibilizado em 28 de dez. de 2016.

3.2.2 Críticas à atuação da CAPES em relação aos Princípios da Segurança Jurídica e da Democracia

Não basta a transparência e publicidade dos atos, o Estado de Direito requer a “segurança do Direito”, mecanismo auto corretor que garante a segurança da aplicação do conjunto de normas, sendo insuficiente a mera segurança decorrente da positividade das normas, conhecida como “segurança pelo Direito”. Segurança jurídica significa a proteção fornecida pelo sistema jurídico inclusive em face do Poder Público que o instituiu.⁹⁸² Não basta que o Estado edite e respeite o texto do complexo ordenamento jurídico positivado, é preciso que ele mantenha sua interpretação jurídica de modo que uma mesma norma não seja aplicada de modo distinto dependendo do seu aplicador, do momento em que é aplicada ou em face de quem é aplicada.

Estefânia Maria de Queiroz Barboza, valendo-se da teoria das integridades formulada por Ronald Dworkin, próximas do sistema da *common law*, destaca que a interpretação do Direito à luz de uma teoria moral e política exige a valoração da coerência, que por sua vez demanda a obediência à lógica e à dialética. Para ser ética, uma decisão deveria ser coerente com as decisões que a precederam e com os princípios que a fundamentaram. Com isso, as decisões que, isoladamente, aparentam estar corretas, poderiam estar em conflito com outras decisões que, quando analisadas sozinhas, também aparentam estar corretas.⁹⁸³ Ou todas as decisões estão corretas e são congruentes ou o sistema carece de lógica.

Seguindo-se a coerência e a ética de uma decisão, esta não pode ser considerada acertada quando a perspectiva de análise ignora os princípios gerais que a sustentam. Caso isto ocorra, a análise de diversas decisões semelhantes isoladamente poderia admitir contradições entre si. As múltiplas interpretações possíveis do ordenamento não significam que são ilegítimas ou equivocadas. Ilegítima é a alteração imotivada que surpreenda o administrado em uma legítima expectativa criada pelas decisões anteriores.

⁹⁸² VALIM, Rafael. **O princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo brasileiro**. Coleção Temas de Direito Administrativo. v. 23. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 44-46.

⁹⁸³ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 247-249.

A expressão segurança jurídica traduz segurança pessoal e comunitária, posto que são protegidos direitos individuais e sociais contra ingerências estatais e de particulares que, valendo-se das leis existentes, cometam iniquidades.⁹⁸⁴ O arcabouço jurídico-normativo é suscetível de desvios em razão do simples manuseio através de instrumentos despóticos, dentro dos quais inclui-se a alteração interpretativa de uma norma.

Um dos valores informadores do direito positivo deve ser a segurança. Em sentido amplo, segurança jurídica é proteção, estabilidade de uma situação. Em sentido estrito consiste na garantia de estabilidade, de antecipação do conhecimento das relações jurídicas e de seus efeitos, imutáveis dentro da perspectiva em que foi estabelecida.⁹⁸⁵ É preciso certeza e estabilidade, aptas a tornar uma relação jurídica, dentro da razoabilidade, previsível.⁹⁸⁶

Mas a relação de confiança entre o Poder Público e os administrados não se esgota na segurança jurídica e no seu relevante papel dentro de um Estado de Direito. Outros fundamentos devem ser somados, como o princípio da boa-fé objetiva, que não permite o comportamento estatal contrário à sua prévia atuação, e a evolução das noções de direito adquirido e expectativa de direito. Tradicionalmente, só eram consideradas protegidas pelo ordenamento aquelas relações em que direitos já tinham sido incorporados definitivamente ao patrimônio de seus titulares (direito adquirido), excluindo-se o restante, que não alcançaram este momento (expectativas, portanto). Entretanto, este pensamento não tutelava expectativas legítimas, formuladas no curso da aquisição de um direito ou em razão de uma lei posteriormente revogada.⁹⁸⁷

Não se defende a proteção a toda e qualquer expectativa considerada legítima pelo seu titular, mas sim aquela oriunda de comportamentos ou normas estatais, como leis, decisões judiciais e atos administrativos (base da confiança); com demonstrações

⁹⁸⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público – RBPD**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 111-156, out./dez. 2005, p. 2-6.

⁹⁸⁵ SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica. In: ROCHA, Carmen Lucia Antunes (coord.). **Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 15-30, p. 15 e 17.

⁹⁸⁶ VALIM, Rafael. **O princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo brasileiro**. Op. cit., p. 46-47.

⁹⁸⁷ ARAÚJO, Valter Shuenquener. **O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado**. Niterói: Impetus, 2009, p. 33, 37,66-67 e 71.

concretas de que um indivíduo confiou na continuidade daquele comportamento estatal (confiança no plano subjetivo exercida através de atos concretos). Presentes estes dois requisitos, caso o Poder Público frustre a confiança adquirida, poderá o seu titular pugnar pela sua proteção.⁹⁸⁸

Este novo princípio autônomo, oriundo da ampliação do princípio da segurança jurídica, exige lealdade da Administração Pública para com os administrados. Há direito à proteção da confiança que demanda do Poder Público a manutenção dos seus atos ou compensação das legítimas expectativas que restaram frustradas.⁹⁸⁹

Daniel Wunder Hachem aponta os seguintes fundamentos constitucionais para o reconhecimento do dever de a Administração Pública respeitar seus precedentes: a) o princípio da isonomia (art. 3º, inc. IV, e art. 5º, caput), posto que é desigual tutelar distintamente situações iguais; b) a proibição à discriminação atentatória (art. 5º, inc. XLI), já que tratamento desigual só é admitido quando necessário para alcançar a isonomia material; c) o princípio da impessoalidade administrativa (art. 5º, inc. XLI), pelo qual todos os administrados devem ser tratados de forma isonômica; e d) a já mencionada segurança jurídica.⁹⁹⁰ Quando o Poder Público respeita seus precedentes protege a confiança dos administrados, o que não significa que uma decisão deverá seguir as que a antecederam em casos semelhantes apenas pela cronologia decisória.

Apresenta o professor, acuradamente, pressupostos que deverão estar presentes para caracterizar um precedente administrativo: a) o órgão responsável pela decisão paradigmática deve ser o mesmo da nova decisão; b) a relação jurídica deve ser semelhante; c) os fundamentos normativos devem continuar vigentes; e d) a inexistência de fundamentação suficiente para alterar a orientação administrativa, no sentido de que é possível alterar o precedente, desde que haja motivação embasando a alteração de posicionamento.⁹⁹¹ Deixou-se de mencionar outro pressuposto mencionado pelo

⁹⁸⁸ ARAÚJO, Valter Shuenquener. **O princípio da proteção da confiança...** Op. cit., p. 82-104.

⁹⁸⁹ ROCHA, Ludiana Carla Braga Façanha; DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. A Administração Pública e o Princípio da Confiança Legítima. A administração pública e o princípio da confiança legítima.. *In: XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI*. 2008, Salvador. **Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008, p. 165-182, p. 168 e 174.

⁹⁹⁰ HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismos de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015, p. 66-68.

⁹⁹¹ HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismos de tutela igualitária dos direitos sociais. Op. cit., p. 71-72.

professor em sua pesquisa. Nos direitos sociais os precedentes administrativos se aplicariam para as decisões favoráveis aos cidadãos, pois as decisões no sentido inverso, negativas de eventual concessão de direitos sociais, poderiam ser livremente consideradas como equivocadas.⁹⁹² Ou seja, os precedentes seriam aplicados favoravelmente aos administrados.

Ao mencionar este pressuposto no contexto de sua pesquisa, sobre a satisfação desigual dos direitos fundamentais sociais pelos Poderes Públicos brasileiros, trabalha o professor com a realidade de desrespeito aos direitos individuais constitucionalmente protegidos. Neste aspecto, e em consonância com o posicionamento de Emerson Gabardo de repúdio às visões restritivas do papel de Estado em prol de um papel ativo e ótimo na busca da maximização da dignidade humana,⁹⁹³ estariam equivocados os precedentes administrativos negativos aos direitos sociais constitucionalmente estabelecidos, pois caberia ao Estado dar-lhes a máxima prestação possível. Portanto, uma decisão administrativa negativa de um direito social dependeria, para sua reversão, da simples possibilidade de implementação do direito pelo Poder Público. O retrocesso, por outro lado, poderia reduzir o nível de dignidade humana já alcançado, diminuindo a proteção social existente.⁹⁹⁴ Para Daniel Wunder Hachem apenas a alteração que suprime a concessão de um direito social exige fundamentação para que seja legítima.⁹⁹⁵

Todavia, o pressuposto do precedente favorável ao cidadão não se aplica nos casos das avaliações da pós-graduação *stricto sensu* realizadas pela CAPES. Não há razão para que a alteração de uma decisão, beneficiando ou prejudicando uma instituição de ensino superior, não seja motivada. Isto se aplica mesmo que o programa de pós-graduação avaliado seja de uma universidade comunitária ou filantrópica, e que os alunos dos cursos de mestrado ou doutorado pertençam a uma parcela da população que não têm acesso a outras instituições de ensino, ou ainda que a pesquisa desenvolvida beneficie uma comunidade desamparada pelo Poder Público.

⁹⁹² HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismos de tutela igualitária dos direitos sociais. Op. cit., p. 72.

⁹⁹³ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**:... Op. cit., p. 325-332.

⁹⁹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Op. cit., p. 466-467.

⁹⁹⁵ HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismos de tutela igualitária dos direitos sociais. Op. cit., p. 72.

Por envolver uma relação entre o Poder Público e instituições de ensino superior, os precedentes da CAPES não tratam de prestações sociais diretas a um cidadão. O papel exercido pela CAPES é o de reguladora da pós-graduação *stricto sensu*, direcionando os rumos que esta etapa de processo educacional deve seguir, conforme constitucionalmente estabelecido. Portanto, deve a CAPES respeitar os precedentes administrativos gerados pelas decisões proferidas nos seus ciclos de avaliação em todos os casos. Qualquer alteração de seu entendimento que resulte em modificação dos critérios de avaliação só será possível com suficiente motivação, sob pena de ofender a segurança jurídica, a confiança legítima e a isonomia.⁹⁹⁶

O último princípio destacado na presente pesquisa como essencial para definição dos limites que separam a regulação estatal da autonomia universitária é o direito de participar, um direito fundamental que se apresenta em duas dimensões: concretiza o Estado de Direito, transferindo à população o controle de legalidade formal e material dos atos administrativos, e realiza o Estado Democrático, permitindo que o cidadão participe direta e indiretamente da gestão administrativa.⁹⁹⁷ A participação “democratiza a democracia”, expandindo o ideal democrático para além dos limites da esfera política.⁹⁹⁸

Ao enunciar no art. 1º que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, a Constituição consagrou o princípio democrático, pelo qual é assegurada a participação da sociedade no processo decisório e na formação dos atos do Poder Público. Esta participação é o critério para legitimação das ações dos agentes públicos.⁹⁹⁹ O Princípio Democrático é, também, um dos princípios estruturantes da Constituição, ao lado do Estado de Direito e do Princípio Republicano.¹⁰⁰⁰

⁹⁹⁶ HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais:... Op. cit., p. 72.

⁹⁹⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro, Renovar, 2002, p. 57-58.

⁹⁹⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. **Prismas: Direito, Políticas Pública e Mundial**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008, p. 86.

⁹⁹⁹ HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública: mecanismos de realização do Estado Democrático de Direito. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 11, n. 130, dez. 2011, p. 1-2.

¹⁰⁰⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública:...** Op. cit., p. 35.

Numa democracia, não se espera dos governantes, nem de suas decisões, unanimidade. Todavia, é preciso buscar algum delineamento dos contornos elementares da atuação do Poder Público. A participação democrática é a base para formação e atuação do governo e para sua legitimidade.¹⁰⁰¹ Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma que a solução da democracia indireta partia de uma presunção de legitimidade que evoluiu para uma participação cidadã, aberta e incentivada pelo Estado.¹⁰⁰²

Fabio Gomes dos Santos não vislumbra, explicitamente, a participação popular na Administração no rol de direitos e garantias fundamentais. Embora o reconheça como direito fundamental, esta natureza seria decorrente da previsão de reconhecimento de princípios implícitos contida no § 2º do art. 5º da Constituição.¹⁰⁰³ Entretanto, além do mencionado art. 1º, diversos dispositivos constitucionais tratam da colaboração entre Administração Pública e população, inclusive na área da educação, como o art. 206, inc. VI.¹⁰⁰⁴

Adriana da Costa Ricardo Schier destaca que a participação foi contemplada no art. 5º, inc. XXXIV, “a”, como direito de reclamação, densificação do direito de petição, complementado pela previsão do § 3º do art. 37.¹⁰⁰⁵ Ainda que os direitos fundamentais se apresentem de formas variadas, no caso do direito de petição houve um reconhecimento expresso pelo dispositivo constitucional.¹⁰⁰⁶ Portanto, a participação popular é um direito fundamental explícito na Constituição, ainda que não conste de seu texto a exata expressão “direito de participação”.

Existem, ainda, outros fundamentos principiológicos para a participação popular, como o princípio da cidadania e o princípio da participação política.¹⁰⁰⁷ Seria possível, também, diferenciar a participação de acordo com o responsável pela decisão final (democracia direta ou indireta), mas o princípio da participação democratiza a

¹⁰⁰¹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. Op. cit., p. 85.

¹⁰⁰² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003, p. 136.

¹⁰⁰³ SANTOS, Fabio Gomes dos. Participação na administração como direito fundamental. **Revista Digital de Direito Administrativo – RDDA**, Ribeirão Preto, v. 1, n. 2, p. 436-453, 2014, p. 444.

¹⁰⁰⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. Op. cit., p. 87.

¹⁰⁰⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública:...** Op. cit., p. 3 e 8.

¹⁰⁰⁶ HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos sociais... op. cit., p. 31.

¹⁰⁰⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997, p. 15

sociedade para além do seu decisor.¹⁰⁰⁸ Não basta que a população seja a responsável pela decisão, como na democracia direta, ou que escolha quem irá decidir, como na democracia indireta. É preciso que o Poder Público se aproxime da sociedade e que tanto a decisão, como seu processo, tenha participação da sociedade.

Os mecanismos de participação na fase decisória, por seu caráter vinculante, acabam sendo mais relevantes, mas a participação procedimental, que insere os indivíduos nos processos que redundarão nas decisões administrativas, é a expressão jurídica da participação administrativa.¹⁰⁰⁹ Tão importante quanto decidir é participar dos procedimentos que antecederam a fase decisória, permitindo que todos influenciem aquilo que será decidido.

Participar da administração significa aproximar o Poder Público dos cidadãos, vinculando-os ao pluralismo e à multiplicidade de interações e interesses. Significa que um elo entre o mundo administrativo e a sociedade será criado.¹⁰¹⁰ Não significa que a Administração Pública irá se esquivar de seu papel central na condução do Estado, mas sim que buscará um consenso com os cidadãos e com a sociedade civil. A ideia de que o Poder Público deve identificar e responder as demandas sociais foi superada pelo cidadão consciente, responsável, cooperador e participador dos procedimentos estatais. A partir do consenso que se identificam e se buscam soluções para as demandas sociais, democratizando a Administração Pública.¹⁰¹¹

Mais do que uma tendência do Direito Administrativo, a participação e o consenso são realidades que devem ser incorporadas pelo Estado.¹⁰¹² Até mesmo o Poder Judiciário encontra no processo democrático a fonte da legitimidade de sua autoridade.¹⁰¹³ A organização político-administrativa deixou de estar lastreada na organização

¹⁰⁰⁸ HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública:... Op. cit., p. 3.

¹⁰⁰⁹ HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública:... Op. cit., p. 7.

¹⁰¹⁰ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. Op. cit., p. 228-229.

¹⁰¹¹ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. Participação Administrativa. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, set./nov. 2005, p. 4-9.

¹⁰¹² OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. Participação administrativa. Op. cit., p. 20. No mesmo sentido é a posição de Irene Patricia Nohara (NOHARA, Irene Patricia. Consensualidade e gestão democrática do interesse público no Direito Administrativo contemporâneo. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, ano 15, n. 78, mar./abr. 2013, p. 5).

¹⁰¹³ SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson. Os fundamentos democráticos da decisão judicial e a questão do direito e da moral – uma visão a partir do neopositivismo de Hart e a crítica de Nino. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, n. 48, p. 165-186, 2008, p. 185.

autocentrada, com rígidas partilhas de competência e passou a ser compreendida numa lógica difusa, descentralizada, de gestão integrada e compartilhada.¹⁰¹⁴

Mas como se dá a participação em um modelo em que predomina a burocracia clássica? Odete Medauar esclarece, primeiramente, que ambos os modelos, com e sem participação, podem coexistir. Segundo a professora é comum que o Poder Público resista à incorporação de mecanismos participativos, limitando-o a setores periféricos da atividade administrativa ou que utilize falsos mecanismos de participação, manipulando os participantes.¹⁰¹⁵

No âmbito da CAPES, por exemplo, a criação do CTC-ES com representantes da comunidade científica não indica, por si só, que há democracia. É preciso que os membros do conselho representem a pluralidade de interessados na educação superior e que suas decisões sejam oriundas dos debates produzidos e não da condução dos interesses dos dirigentes da CAPES. O CTC-ES não pode ser um “falso legitimador” das vontades dos agentes públicos. A incorporação da participação, além de legitimar as decisões, propicia maior justiça, eficácia e efetividade da atuação pública.¹⁰¹⁶ É determinante, ademais, para identificação do interesse público.¹⁰¹⁷

Interesse público é um conceito indeterminado.¹⁰¹⁸ A noção utilizada na presente pesquisa é aquela próxima do Estado Social e Democrático de Direito, potencializadora dos direitos fundamentais e que valoriza o aspecto público dos interesses particulares.¹⁰¹⁹ Na expressão de Celso Antonio Bandeira de Mello, interesse público é “a dimensão pública dos interesses individuais”.¹⁰²⁰ Revela-se o interesse público não a partir do questionamento a cada indivíduo da sua vontade concreta, mas sim a partir da

¹⁰¹⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009, p. 307.

¹⁰¹⁵ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. Op. cit., p. 233.

¹⁰¹⁶ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. Op. cit., p. 20.

¹⁰¹⁷ HACHEM, Daniel; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública... Op. cit., p. 4

¹⁰¹⁸ GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo – uma crítica da crítica. *In*: BACELLAR Filho, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). **Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao professor Celso Antonio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 155-201, p. 172.

¹⁰¹⁹ GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo... op cit., p. 176-177.

¹⁰²⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 60

dimensão coletiva daquela vontade. No âmbito do procedimento de avaliação realizado pela CAPES, por exemplo, uma instituição de ensino pode se opor à sua avaliação ou aos resultados obtidos. Mas a qualidade do ensino é um desejo coletivo, somatória dos interesses impessoais de cada indivíduo.

Não é admissível a confusão entre interesse público e interesse do administrador público, ainda que este tenha sido democraticamente escolhido para seu cargo. Esta concepção seria autoritária e se revela incompatível com o atual regime jurídico brasileiro. O Direito Administrativo superou suas origens antidemocráticas e absolutistas, transformando-se em instrumento dos direitos fundamentais.¹⁰²¹

Dentro desta evolução, necessária a inclusão de instrumentos participativos nos quais se colham a concordância ou aderência dos cidadãos aos procedimentos decisórios da Administração Pública, reconhecendo-se a utilidade da cooperação.¹⁰²² A consensualidade marca a evolução do Direito Administrativo centrado na unilateralidade, evidenciada até então pelo ato administrativo, e passa a contemplar um modelo bilateral ou multilateral, resultado de acordos administrativos. O Poder Público substitui seus atos de império por técnicas e instrumentos negociais. A forma de administrar passa a ser o diálogo, a cooperação e a colaboração.¹⁰²³

No Brasil, a adoção de mecanismos participativos na gestão pública ainda não propiciou a criação de instrumento generalizados de participação. A transformação do pensamento sobre o modelo administrativo é uma necessidade para viabilizar a evolução do processo democratizante iniciado com a Constituição.¹⁰²⁴ Neste aspecto, a participação serve como impulsionadora e maximizadora da atuação estatal,¹⁰²⁵ auxilia na identificação do interesse público, diminui a discricionariedade e atenua a unilateralidade

¹⁰²¹ GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo:... Op. cit., p. 195-196.

¹⁰²² OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Administração Pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais**. Op. cit., p. 100.

¹⁰²³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI:... Op. cit., p. 314 e 319-320.

¹⁰²⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A administração paritária como vetor para a efetivação do direito de participação popular no processo de formação das políticas públicas no Brasil. **XVI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública** (Anais), Asunción, Paraguay, nov. 2011, p. 14-15.

¹⁰²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências públicas. Op. cit., p. 18.

na formação dos atos administrativos, tudo em razão do compartilhamento da gestão com a população.¹⁰²⁶

Quando o ordenamento cria mecanismos de participação na tomada de decisões públicas, o faz estabelecendo uma relação paritária, ao menos no plano jurídico, entre Administração Pública e administrados, introduzindo o conteúdo dos temas e opiniões de ambos no procedimento decisório.¹⁰²⁷ A relação paritária é especialmente importante nas decisões que tratam de ações administrativas relacionadas com o poder de polícia, com intervenções diretas na economia e com regulação e fomento.¹⁰²⁸

Alguns problemas podem surgir com a previsão de participação social nos procedimentos administrativos. Pelo lado dos cidadãos, pode haver desinteresse total ou parcial. Do ponto de vista da Administração poderia atrapalhar o processo decisório, prolongando o tempo de resposta do Estado ou dificultando a identificação dos responsáveis pelo ato. Tais problemas poderiam ser solucionados com melhores procedimentos que diminuam instâncias decisórias e facilitem a participação.¹⁰²⁹

Concorda-se com a posição de Gustavo Justino de Oliveira de que a participação exige três atuações do Poder Público: a) devem ser adotados instrumentos para transparência e publicidade; b) devem ser disponibilizados a todos informação e conhecimento sobre as diretrizes dos órgãos administrativos; e c) devem ser criados espaços de efetiva negociação com reciprocidade de concessões. Estas três situações devem estar presentes nas fases preparatória, influenciando a decisão discricionária do administrador, decisória, vinculando a Administração Pública, e executória, esclarecendo e convencendo a sociedade sobre a atuação do Poder Público.¹⁰³⁰

Desse modo, a legítima atuação da CAPES como reguladora da pós-graduação *stricto sensu* e como órgão competente para delimitação da fronteira entre regulação e autonomia universitária, depende do respeito aos princípios constitucionais da eficiência, da publicidade, da segurança jurídica e da participação democrática. Uma estrutura e um procedimento ótimos dependem da exata compreensão de qual será a

¹⁰²⁶ MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. Op. cit., p. 230.

¹⁰²⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A administração paritária como vetor para a efetivação do direito de participação popular no processo de formação das políticas públicas no Brasil. Op. cit., p. 13-14.

¹⁰²⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais**. Op. cit., p. 84.

¹⁰²⁹ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. Participação administrativa. Op. cit., p. 14-15.

¹⁰³⁰ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. Participação administrativa. Op. cit., p. 15-17.

melhor decisão, em conformidade com o ordenamento. Nos procedimentos de avaliação da CAPES a melhor decisão é aquela prévia, oriunda de consensos, e a cujos motivos e órgãos decisores sejam dados ampla publicidade.

Capítulo 3.3. (I)legitimidade da estrutura da CAPES e de seus mecanismos de avaliação

3.3.1 Críticas à estrutura da CAPES e aos seus procedimentos de avaliação

De acordo com o art. 1º da Lei nº 8.405/1992, a CAPES é uma fundação pública com sede e foro no Distrito Federal e prazo indeterminado de duração. É um ente da administração descentralizada que integra a estrutura do Ministério da Educação com a finalidade de subsidiá-lo na formulação das políticas para a pós-graduação *stricto sensu*, inclusive com capacidade normativa.¹⁰³¹

Por estar investida em funções privativas do Estado, sua natureza jurídica é de fundação de direito público¹⁰³² submetida ao regime jurídico das entidades autárquicas.¹⁰³³ Como não existe um regime jurídico típico e padronizado para todas as autarquias, a submissão ao regime autárquico significa que as fundações de direito público estão sujeitas ao regime geral das autarquias com as especificações previstas na sua lei instituidora.¹⁰³⁴

Portanto, a CAPES goza de liberdade administrativa nos limites estabelecidos pela Lei nº 8.405/1992, estando subordinada ao típico regime jurídico de Direito Público.¹⁰³⁵ Sua estrutura, organização e procedimentos de avaliação devem obediência ao Direito Administrativo e à legislação, especialmente à Constituição e aos princípios constitucionais da autonomia universitária, eficiência, publicidade, segurança jurídica e participação democrática. A legitimidade da atuação da CAPES depende da concordância com esta premissa.

¹⁰³¹ RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado**:... Op. cit., p. 164.

¹⁰³² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 317.

¹⁰³³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 191.

¹⁰³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 285.

¹⁰³⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 164-165.

A atual estrutura funcional da CAPES foi definida pelo art. 6º da Lei nº 8.405/1992, alterado pela Lei nº 11.502/2007.¹⁰³⁶ Foram estabelecidos como órgãos de direção o Conselho Superior (inc. I), a Diretoria, composta pelo presidente e pelos diretores (inc. II), o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (inc. III) e o Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (inc. IV). A organização e o funcionamento destes órgãos deve ser estabelecida pelo estatuto da CAPES, consoante determinação do § 1º do art. 6º.¹⁰³⁷

Desde 2012 está em vigor o estatuto introduzido pelo Decreto nº 7.692, que definiu a composição e as atribuições dos órgãos de direção bem como o quórum de deliberação do Conselho Superior e do CTC-ES.¹⁰³⁸ Este estatuto substituiu o anterior, introduzido pelo Decreto nº 6.316/2007, cujo teor era semelhante em relação aos órgãos analisados. Ambos permitiam a elaboração de regimento interno pelo Ministro da Educação,¹⁰³⁹ o que foi realizado através da Portaria nº 609/2008.

O regimento interno teve como único objetivo listar todos os órgãos da CAPES e descrever suas “competências”. Houve vício de iniciativa na edição da portaria, uma vez que as atribuições dos órgãos de direção foram definidas no estatuto do órgão, introduzido no ordenamento por decreto do Presidente da República, conforme determina o § 1º do art. 6º da Lei nº 8.405/1992. Não poderia uma portaria ministerial concorrer com o estatuto.

Eventual regimento interno da CAPES poderia, tão somente, esclarecer o conteúdo de cada uma das atribuições previstas no estatuto do órgão e estabelecer rotinas procedimentais. Mas o regimento alterou as atribuições de diversos órgãos, suprimindo e adicionando poderes. Nos procedimentos de avaliação, as principais incongruências entre o estatuto e o regimento interno são: a) nos estatutos da CAPES o CTC-ES é o proponente dos critérios e dos procedimentos para acompanhamento e avaliação dos programas de

¹⁰³⁶ A Lei nº 8.405/1992 foi alterada pelas Leis nº 11.502/2007 e 12.695/2012. Entretanto, apenas a primeira alterou a estrutura funcional da CAPES, dividindo o então Conselho Técnico-Científico nos Conselhos Técnico-Científicos da Educação Básica e do Ensino Superior.

¹⁰³⁷ Lei nº 8.405/1992.

¹⁰³⁸ Estatuto da CAPES introduzido pelo Decreto nº 7.692/2012.

¹⁰³⁹ Art. 4º do Decreto nº 6.316/2007 e art. 4º do Decreto nº 7.692/2012.

pós-graduação,¹⁰⁴⁰ mas no regimento interno o CTC-ES apenas avalia os critérios e procedimentos que lhes são apresentados;¹⁰⁴¹ e b) nos estatutos da CAPES o papel da Diretoria de Avaliação era instrumental, de apoio e viabilização procedimentos das avaliações,¹⁰⁴² mas no regimento interno suas atribuições são de planejamento e proposição do sistema de avaliação e de suas ações.¹⁰⁴³

Percebe-se que o Ministro da Educação extrapolou sua competência quando elaborou o regimento interno, suprimindo a iniciativa privativa do CTC-ES para propor critérios e procedimentos de avaliação, e outorgando-os ao Diretor de Avaliação, que é membro nato do próprio conselho. Ou seja, ao invés de o diretor discutir no CTC-ES as propostas que envolvam os critérios e procedimentos de avaliação, como previsto no estatuto, pode elaborá-las e implementá-las, submetendo-as a posterior avaliação pelo colegiado.

Houve supressão, pelo regimento interno, de instância decisória na etapa de discussão e criação dos procedimentos, excluindo-se ilegalmente a participação da comunidade científica do processo. A ofensa ao princípio da participação democrática e da segurança jurídica se torna mais grave ante as críticas que o processo de escolha dos ocupantes de cargos nos órgãos colegiados da CAPES merecem, pois deveriam contar com a participação de todos os interessados na pós-graduação *stricto sensu*.

¹⁰⁴⁰ Art. 13, inc. VI, do Estatuto da CAPES: “Art. 13. Ao Conselho Técnico-Científico da Educação Superior compete: (...)VI - propor critérios e procedimentos para o acompanhamento e a avaliação da pós-graduação e dos programas executados pela CAPES no âmbito da educação superior;”

¹⁰⁴¹ Art. 11, inc. VI, do regimento interno da CAPES: “Art. 11. Ao Conselho Técnico-Científico da Educação Superior compete: (...) VI - avaliar critérios e procedimentos para o acompanhamento e a avaliação da pós-graduação e dos programas executados pela CAPES no âmbito da educação superior;”

¹⁰⁴² Art. 22 do Estatuto da CAPES: “Art. 22. À Diretoria de Avaliação compete: I - promover e coordenar os processos de avaliação e acompanhamento, no âmbito da CAPES; II - providenciar a apreciação e votação, pelo Conselho Técnico-Científico de Educação Superior, dos pareceres exarados pelas comissões das áreas de avaliação quanto à qualidade das propostas de cursos novos de pós-graduação, e quanto à avaliação periódica dos cursos existentes; e III - apoiar visitas e atividades de indução que levem ao aprimoramento ou criação de cursos de pós-graduação, especialmente nas áreas do conhecimento, regiões e microrregiões geográficas e níveis de cursos considerados prioritários pela política da CAPES.”

¹⁰⁴³ Art. 56 do regimento interno da CAPES: “Art. 56. À Diretoria de Avaliação compete: I - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento do Sistema de Avaliação da Pós-Graduação, garantindo a transparência de suas bases

conceituais e operacionais e de seus resultados; II - promover e coordenar os processos de acompanhamento e de avaliação da pós-graduação nacional, no que diz respeito às propostas de novos cursos de mestrado e doutorado e ao desempenho dos programas e cursos que integram o Sistema Nacional de Pós-Graduação, tendo em vista a execução da política definida pelos órgãos superiores da CAPES relativas ao desenvolvimento do referido Sistema; (...) IV - propor, planejar e promover ações voltadas para a melhoria do desempenho e a criação de cursos de pós-graduação, especialmente nas áreas de conhecimento, regiões e microrregiões geográficas e níveis de cursos considerados prioritários pela política da CAPES;”

O estatuto da CAPES dispõe que os ocupantes dos órgãos executivos serão indicados pelo Ministro da Educação (art. 5º, *caput*). Os conselhos, por sua vez, são compostos por membros natos e designados pelo presidente da CAPES. O Conselho Superior possui como membros natos o presidente da CAPES, os Secretários de Educação Básica e Superior do Ministério da Educação, o presidente do CNPq, o presidente da Financiadora de Estudos e Projetos, empresa pública federal de fomento à ciência e tecnologia, o diretor-geral do departamento de cooperação científica do Ministério das Relações Exteriores e o presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.¹⁰⁴⁴ São designados para mandatos de três anos sete profissionais de reconhecida competência, dois representantes do setor empresarial, um representante do Fórum Nacional de Pró-reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, um aluno de doutorado representando a Associação Nacional dos Pós-Graduandos e um representante de cada um dos Conselhos Técnico-Científicos.¹⁰⁴⁵

Compõem o colegiado, portanto, seis representantes do governo federal, um representante das universidades públicas federais, dois membros de outros conselhos da CAPES, um aluno, um Pró-Reitor, sete profissionais e dois representantes do setor empresarial. Não há proporcionalidade de representação. O governo federal, além de possuir seis representantes, conta com a escolha, realizada pelo presidente da CAPES, de sete profissionais e dois empresários, vinculados ou não a instituições de ensino superior. Só há um representante dos alunos e um representante dos pró-reitores dos programas de pós-graduação. A presença de um representante das universidades federais se contrapõe a não previsão de representação das universidades estaduais e privadas. Não há paridade nem proporcionalidade justificada da representação.

Como as deliberações são tomadas pela maioria dos presentes,¹⁰⁴⁶ os interesses do governo federal prevalecem sobre os demais. Uma administração democrática e participativa exige composição que represente a sociedade. Neste sentido, não se vislumbra razão para que o presidente da CAPES designe profissionais e representantes do setor empresarial de reconhecida competência. Seria mais democrático que a própria sociedade escolhesse seus representantes, que deveriam guardar relação

¹⁰⁴⁴ Art. 6º, inc. I, do Estatuto da CAPES (anexo do Decreto nº 7.692/2012).

¹⁰⁴⁵ Art. 6º, inc. II, do Estatuto da CAPES (anexo do Decreto nº 7.692/2012).

¹⁰⁴⁶ Art. 7º, § 1º do Estatuto da Capes (anexo do Decreto nº 7.692/2012).

com os setores diretamente envolvidos com a pós-graduação *stricto sensu*. A utilização da expressão “reconhecida competência” como adjetivo aos conselheiros escolhidos e criticada na 1ª reunião do CTC, ocorrida em 1986, permanece no estatuto atual. Trata-se de evidente mecanismo autoritário para afastar o dever de motivar o ato de escolha¹⁰⁴⁷ e a participação dos interessados.

Deveriam participar do Conselho Superior, ainda, representante das universidades privadas,¹⁰⁴⁸ maior número de alunos,¹⁰⁴⁹ professores escolhidos por seus pares e representantes de setores sociais, uma vez que os beneficiários da pós-graduação *stricto sensu* não são apenas o governo e o mercado. Sem estas representações não se pode considerar o Conselho Superior da CAPES como democraticamente equilibrado e plural. Não sendo democrático, suas decisões não são legítimas para definir os rumos da pós-graduação *stricto sensu* brasileira.

No CTC-ES a representação privilegia a comunidade científica. São membros natos o presidente da CAPES e os Diretores de Avaliação, Relações Internacionais e Programas e Bolsas no País. Os demais membros são oriundos de indicação do Fórum Nacional do Pró-reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, da Associação Nacional de Pós-Graduandos e das nove Grandes Áreas do Conhecimento. A escolha dos dezoito representantes da comunidade científica, sendo seis de cada colégio eleitoral criado pela Diretoria de Avaliação, também demonstram desproporção dentro da comunidade científica. As três tabelas abaixo sistematizam a divisão das Áreas do Conhecimento dentro de cada um dos três Colégios Científicos existentes na CAPES:¹⁰⁵⁰

¹⁰⁴⁷ As críticas à escolha de alguém por sua “reconhecida competência” podem se confundir nas críticas ao próprio indivíduo, cuja competência estaria questionada. Na perspectiva adotada na presente pesquisa, todavia, a escolha de alguém com “reconhecida competência”, mesmo que seu reconhecimento seja unânime na comunidade científica, não retira a ilegitimidade, por ausência de democracia, do procedimento.

¹⁰⁴⁸ Se há um representante das universidades federais, deveriam existir representantes das universidades estaduais, municipais e privadas.

¹⁰⁴⁹ Há apenas um representante dos alunos, que deve ser doutorando. Não se vislumbra razão para que mestrandos acadêmicos e profissionais não participem das decisões da CAPES.

¹⁰⁵⁰ Tabelas obtidas no *website* <http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao>, acesso em 13 fev. 2017.

COLÉGIO DE CIÊNCIAS DA VIDA		
CIÊNCIAS AGRÁRIAS	CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	CIÊNCIAS DA SAÚDE
Ciência de Alimentos	Biodiversidade	Educação Física
Ciências Agrárias I	Ciências Biológicas I	Enfermagem
Medicina Veterinária	Ciências Biológicas II	Farmácia
Zootecnia / Recursos Pesqueiros	Ciências Biológicas III	Medicina I
		Medicina II
		Medicina III
		Nutrição
		Odontologia
		Saúde Coletiva

COLÉGIO DE CIÊNCIAS EXATAS, TECNOLÓGICAS E MULTIDISCIPLINAR		
CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA	ENGENHARIAS	MULTIDISCIPLINAR
Astronomia / Física	Engenharias I	Biotecnologia
Ciência da Computação	Engenharias II	Ciências Ambientais
Geociências	Engenharias III	Ensino
Matemática / Probabilidade e Estatística	Engenharias IV	Interdisciplinar
Química		Materiais

COLÉGIO DE HUMANIDADES		
CIÊNCIAS HUMANAS	CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS	LINGÜÍSTICA, LETRAS E ARTES
Antropologia / Arqueologia	Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo	Artes / Música
Ciência Política e Relações Internacionais	Arquitetura, Urbanismo e Design	Letras / Linguística
Educação	Comunicação e Informação	
Filosofia	Direito	
Geografia	Economia	
História	Planejamento Urbano e Regional / Demografia	
Psicologia	Serviço Social	
Sociologia		
Teologia		

Diante do limite máximo de três e mínimo de um representante de cada Grande Área, algumas Áreas do Conhecimento tem maior disputa para eleger seu representante no CTC-ES. Por exemplo, o Colégio de Humanidades, formado pelas Grandes Áreas de Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas e Linguística, Artes e Música, escolhe no máximo três representantes das duas primeiras Grandes Áreas e ao menos um da terceira. Entretanto, as Grandes Áreas são compostas, respectivamente, por nove, sete e duas Áreas do Conhecimento. Enquanto a terceira área garante plena representatividade, as duas primeiras escolhem representantes proporcionais.

Problema inverso ocorre no Colégio de Ciências da Vida, no qual a Grande Área de Ciências da Saúde possui elevado número de Áreas do Conhecimento em comparação com as demais. Apenas no Colégio de Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar há proporção no número de Áreas do Conhecimento em cada Grande Área. Desse modo, a representação das Áreas e das Grandes Áreas não é proporcional,

O CTC-ES é o órgão controlador da principal ferramenta regulatória da pós-graduação *stricto sensu* brasileira, que deveria estar incumbido da fixação dos critérios e procedimentos de avaliação, além de deliberar em última instância o seu resultado. Seria razoável, portanto, que todas as Áreas do Conhecimento participassem de sua composição, pois todas sofrerão as + o CTC-ES conta com apenas um representante das instituições particulares, contra dezessete representantes de instituições públicas (federais e estaduais) e quatro membros natos da CAPES.

Há um preconceito científico na escolha dos representantes de cada Grande Área do Conhecimento do CTC-ES. Também existe exclusão da participação social, embora as decisões do CTC-ES influenciem a regulação da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil. A atual composição do colegiado não pode ser considerada democrática quando o processo de escolha dos membros permite a exclusão de parte da comunidade científica, das universidades privadas e da sociedade.

Uma função que caberia ao regimento interno e que não foi disciplinada é a regulamentação dos procedimentos internos dos órgãos de execução da CAPES e dos conselhos,¹⁰⁵¹ conferindo segurança procedimental aos interessados. Atualmente, não é

¹⁰⁵¹ Deixa-se de tecer comentários sobre a composição do Conselho Técnico-Científico da Educação Básica em razão de: a) não ser a educação básica objeto da presente pesquisa, não sendo abordado seu histórico e críticas; b) não ter sido descrita a atuação deste conselho, distinta do CTC-ES; e c) não ser possível elaborar a sugestão de um conselho democrático sem análise mais profunda de seus aspectos.

possível prever como incluir determinada matéria na pauta de discussões, como será sua exposição na reunião e como será deliberada a questão. Sequer são divulgados os resultados das reuniões, ante a já exposta dificuldade de obtenção das atas do CTC-ES.

Sem procedimentos previamente definidos, os ritos, prazos e manifestações da CAPES podem ser livremente alterados, desrespeitando-se o dever de fundamentação e os precedentes administrativos. Ilustra esta situação as falhas ocorridas no sistema de envio de dados da CAPES em 2015. Diversos periódicos deixaram de ser avaliados no Qualis-Periódicos por problemas na Plataforma Sucupira, mas a CAPES, através do Ofício Circular nº 23/2015-DAV/CAPES, formalmente ignorou as falhas e excluiu do resultado das avaliações as revistas científicas não avaliadas. Não há como alcançar eficiência se os procedimentos internos da CAPES não puderem ser previamente definidos e se desrespeitam a legislação. Exercendo papel regulatório das publicações científicas, não é permitido a nenhum órgão excluir, sem justo motivo, alguém impactado diretamente pela regulação.

A escolha dos Coordenadores de Área também merece ser criticada. O atual procedimento, regulamentado pelo Conselho Superior, permite que este órgão inclua pessoas que não constaram das indicações dos programas e crie “Comitês de Busca” para avaliar os currículos dos candidatos e auxiliar na elaboração de lista tríplice a ser apresentada ao Presidente da CAPES para escolha.¹⁰⁵² Não há justificativa, acadêmica ou administrativa, para que o presidente da CAPES escolha o candidato em lista tríplice, quando a eleição direta seria possível e não traria prejuízos. São os coordenadores os responsáveis por adaptar os critérios de avaliação definidos pelo CTC-ES às suas Áreas do Conhecimento, exercendo papel fundamental nos procedimentos.

Ainda menos democrática e participativa é a escolha dos Coordenadores Adjuntos. Os candidatos são escolhidos pelo presidente da CAPES após indicação dos próprios Coordenadores de Área.¹⁰⁵³ Os Coordenadores Adjuntos, além de serem auxiliares, são os substitutos naturais dos Coordenadores de Área em caso de vacância do cargo.¹⁰⁵⁴ Não há razão para que não sejam escolhidos em procedimento de seleção, até

¹⁰⁵² Art. 9º ao 12 da Portaria nº 141/2016 da CAPES.

¹⁰⁵³ Art. 7º, § 1º, do Estatuto da Capes (anexo do Decreto nº 7.692/2012).

¹⁰⁵⁴ Art. 7º, § 2º, do Estatuto da Capes (anexo do Decreto nº 7.692/2012).

mesmo dentre os demais candidatos que compõem a lista tríplice para escolha do Coordenador de Área.

Portanto, as decisões mais importantes para fixação dos critérios de avaliação dentro de um Área do Conhecimento são formuladas por uma única pessoa indicada pelo presidente da CAPES, desconsiderando-se participações dos diversos atores sociais interessados nos rumos da pós-graduação *stricto sensu* brasileira. As decisões desta única pessoa, Esta única pessoa decidirá, dentro de sua Área do Conhecimento, o que se entende por ensino de qualidade, submetendo sua posição à homologação do CTC-ES.

Por fim, as Comissões de Avaliação são formadas por consultores escolhidos dentre especialistas de alto nível, sem que possuam vínculo trabalhista com a CAPES.¹⁰⁵⁵ A Portaria nº 141/2016 da CAPES não esclarece como será o procedimento de escolha, mas o art. 9º indica que as designações ficam a cargo das Diretorias da CAPES interessadas nas comissões criadas, podendo contar com o auxílio do Coordenador de Área. O coordenador será o responsável por organizar as atividades das comissões e garantir a adequação de seu trabalho.¹⁰⁵⁶ Como os consultores não recebem auxílios financeiros para exercer suas atividades, seria interessante que fosse criado um banco de dados de interessados, escolhidos por sorteio.

Já afirmava Mostequeiu que o sorteio é o sufrágio inerente à democracia, sem afligir ninguém e deixando todos com a esperança de exercer sua função. Assim teria sido a escolha de senadores e juízes na Atenas governada por Sólon, ainda que se exigisse dos magistrados diversos requisitos que seriam posteriormente examinados.¹⁰⁵⁷ Poderia ser utilizado procedimento similar ao chamamento público para credenciamento de profissionais, previsto no art. 34 a 37 da Lei nº 8.666/1993.

Como verificado, os procedimentos para escolha dos ocupantes dos cargos essenciais para as avaliações realizadas pela CAPES precisa ser melhor normatizado e, em consonância com a constituição, precisa ser mais democrático. Só assim será possível cogitar um procedimento eficiente e um sistema regulatório legítimo.

¹⁰⁵⁵ Art. 1º a 3º da Portaria nº 141/2016 da CAPES.

¹⁰⁵⁶ Art. 3º da Portaria nº 141/2016 da CAPES.

¹⁰⁵⁷ MONTESQUIEU, Charles de Second. **Do Espírito das Leis**. Trad.: MELVILLE, Jean. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 26.

3.3.2 Sugestões para uma avaliação regulatória legítima

Em uma perspectiva idealizada, que ofereça segurança, transparência e seja democrática, a norma reguladora do procedimento de avaliação deveria estabelecer um rito procedimental claro e definir os órgãos responsáveis pelos três principais níveis de decisão: 1) especificação dos papéis que devem ser exercidos pelos programas de pós-graduação *stricto sensu* e dos objetivos que devem ser alcançados pelos cursos de mestrado, mestrado profissional e doutorado; 2) apontamento das estratégias que devem ser adotadas pelas universidades para que cumpram sua função e atinjam os objetivos propostos; e 3) especificação dos mecanismos necessários para que os programas de pós-graduação, dentro de cada Área do Conhecimento, se adequem às estratégias definidas. As atribuições seriam repartidas, permitindo o controle de eficiência de todos os órgãos.

Estas já são atribuições de três órgãos distintos da CAPES. O Conselho Superior estabelece as prioridades e estratégias das atividades que serão desenvolvidas, auxilia na elaboração dos Planos Nacionais de Educação e de Pós-Graduação e aprecia os critérios, prioridades e procedimentos de concessão de bolsas de estudo e auxílios financeiros.¹⁰⁵⁸ O CTC-ES já deveria ser o responsável pela criação dos critérios e dos procedimentos de avaliação, bem como por analisar em última instância os resultados das atividades. Os Coordenadores de Área já são responsáveis por adaptar as diretrizes do CTC-ES às suas respectivas áreas. O que se faz necessário é que a estrutura seja reorganizada, e que os procedimentos sejam previamente estabelecidos, com transparência e participação.

As ações públicas devem ser direcionadas aos melhores resultados, devendo perseguir a eficiência administrativa.¹⁰⁵⁹ Não é possível compreender uma atuação eficiente que não seja passível de controle de legalidade.¹⁰⁶⁰ Sem estrutura e organização legítimas, o suporte para atuação da CAPES está viciado, impactando a legitimidade dos procedimentos de avaliação da pós-graduação. No atual modelo, a composição dos órgãos e a escolha dos agentes públicos não é feita de forma democrática. As ausências de regras

¹⁰⁵⁸ Art. 12, inc. I a IV, do Estatuto da Capes (anexo do Decreto nº 7.692/2012).

¹⁰⁵⁹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. As organizações sociais e o Supremo Tribunal Federal: comentários à Medida Cautelar da ADIn nº1.923-DF. *In.*: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (coord.). Direito do Terceiro Setor. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 13-36, p.22.

¹⁰⁶⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Democrático**. Op. cit., p. 59.

previamente definidas tornam as atividades desenvolvidas juridicamente inseguras, especialmente quando as decisões são desacompanhadas de fundamentação, respeito aos precedentes e publicidade. Neste panorama o princípio da eficiência não poderá ser atingido, ante a impossibilidade de se alcançarem os ótimos procedimento e objetivos.

A autonomia que marcou a história da CAPES desde seu surgimento não pode ser confundida com independência de organização e de atuação de seus dirigentes. A pós-graduação *stricto sensu* brasileira se encontra em uma situação diferente daquela que exigiu o surgimento de um órgão encarregado de expandi-la e fortalecê-la. A Constituição não permite que um órgão público atue em descompasso com seus princípios e a legislação.

O primeiro equívoco da CAPES, de seus órgãos e da comunidade científica brasileira em relação aos procedimentos de avaliação da CAPES é a consideração de que pertencem a um sistema restrito e próprio. Como verificado na presente pesquisa, esses procedimentos refletem uma função regulatória do Estado sobre parcela da atividade educacional, que impacta universidades públicas e privadas, pesquisadores que não estão vinculados a instituições de ensino, mercado e a sociedade como um todo.

Esta perspectiva equivocada aparece em artigos científicos, como a posição de Rita de Cássia Barradas Barata, para quem a atuação do Qualis-Periódicos fora do procedimento de avaliação dos programas de pós-graduação é equivocada,¹⁰⁶¹ e nos comunicados da CAPES para com os programas de pós-graduação *stricto sensu*, como o já mencionado Ofício Circular nº 23/2015-DAV/CAPES. É preciso que a CAPES responsabilize-se pelo papel regulatório que exerce, sendo esta a vontade ou não de seus dirigentes. A indução da atividade educacional regulada é uma realidade e este é um dos objetivos da CAPES, ao ser a responsável pela formulação das políticas da pós-graduação *stricto sensu* e incentivar atividades através da concessão de bolsas e auxílios financeiros.¹⁰⁶²

Se não exercesse atividade regulatória, a atuação da CAPES, sob o ponto de vista da autonomia universitária, seria inconstitucional. O contraponto da autonomia universitária é o dever de o Estado garantir a qualidade da atividade educacional. Como

¹⁰⁶¹ BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Op. cit., p. 16-17.

¹⁰⁶² Art. 2º, § 1º, da Lei nº 8.405/1992.

mecanismo regulador da atividade educacional, cabe à avaliação fixar os limites entre atuação estatal e autonomia universitária, direcionando o ensino à qualidade almejada. Fora desta atuação, os impactos dos procedimentos da CAPES sobre as universidades podem ofender sua autonomia.

No tocante às estratégias gerais de regulação da pós-graduação *stricto sensu*, o CTC-ES já as define ao propor os critérios e procedimentos gerais de avaliação. Há ainda, um suposto controle de eficiência da avaliação na previsão de deliberação, em última instância, dos resultados dos procedimentos.¹⁰⁶³ Entretanto, este controle não é efetivo, seja porque as principais decisões cabem aos Coordenadores de Área ou em razão da estrutura ineficiente do órgão, que não permite a análise detalhada dos procedimentos de avaliação.

As adaptações das estratégias às Áreas do Conhecimento já são realizadas pelos Coordenadores de Área.¹⁰⁶⁴ Cabe ao coordenador estabelecer o conteúdo dos critérios gerais e o peso que lhe será atribuído na avaliação. Pode privilegiar aspectos quantitativos ou qualitativos, objetivos ou subjetivos, exigir tradição ou inovação. Reside nesta etapa os principais precedentes administrativos da avaliação, que hoje são alterados a cada novo ciclo pelos coordenadores e pelo CTC-ES, desrespeitando a segurança jurídica e dificultando o planejamento das universidades. Há uma tendência na atividade regulatória de sobre-regulação, a atividade de o órgão criar ou substituir novas regras em razão da percepção de que as regras anteriores não eram adequadas.¹⁰⁶⁵ Este defeito dos sistemas regulatórios pode deslegitimar uma atividade regulatória obsoleta, que precisaria de reformas estruturais, especialmente quando é realizada unilateralmente.

Nas tabelas do Apêndice II foram comparados os “pesos” atribuídos nas fichas de avaliação de quarenta e oito Áreas do Conhecimento, agrupadas em suas respectivas Grandes Áreas, no ciclo de avaliação de 2013, para os anos de 2010 a 2012. As fichas de avaliação possuíam uma estrutura básica, previamente definida pelo CTC-ES, na qual os Coordenadores de Área distribuíram os “pesos” de cada critério de avaliação, de modo a melhor refletir a qualidade dos cursos de sua área.

¹⁰⁶³ Art. 13, inc. VI e VII, do Estatuto da Capes introduzido pelo Decreto nº 7.692/2012.

¹⁰⁶⁴ Art. 5º da Portaria nº 68/2014 da CAPES.

¹⁰⁶⁵ ORTIZ, Gaspar Ariño. Sucessos e fracassos da regulação. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 3, ago./out. 2005, p. 10.

Cada área pode alterar o percentual atribuído para cada item da ficha de avaliação, e definir seu conteúdo. Foi possível perceber que a variação de percentual impacta menos os programas avaliados do que a descrição de cada item da ficha de avaliação. Ou seja, mais importante do que limitar os percentuais atribuídos a cada item da ficha de avaliação seria controlar seu conteúdo. Não houve efetivo controle dos documentos de área pelo CTC-ES, haja vista a inexistência de reprovação ou alteração dos documentos, e a avaliação da Área de Economia sem que tivessem sido divulgados os critérios utilizados.

No Apêndice III foram comparados os pesos atribuídos pelo Coordenador de Área do Direito nas últimas duas avaliações trienais e no Documento de Área que será utilizado na avaliação quadrienal que será realizada em 2017, para os anos entre 2013 e 2016.¹⁰⁶⁶ Houve variação entre alguns itens dos documentos comparados, mas as alterações não foram motivadas. Ou seja, a CAPES não respeita seus precedentes e altera livremente seus critérios de avaliação, dificultando o planejamento das instituições de ensino.

Uma das hipóteses para atuação irregular da CAPES é o fato de que a maioria dos membros do CTC-ES e dos Coordenadores de Área não vislumbra sua atuação como atividade administrativa. Há uma crença equivocada de que a Administração Pública representa apenas o governo, quando a concepção administrativa a atrela justamente aos consensos entre Poder Público, cidadãos e sociedade civil.¹⁰⁶⁷

Os critérios não poderiam ser alterados repentinamente, como na avaliação de novos cursos do ano de 2016, no qual cada área só divulgou os novos critérios que seriam utilizados com dois dias úteis de antecedência à abertura do prazo para formalizar o pedido. Ou seja, surpreendeu todos os novos programas que já tinham preparado seus projetos em conformidade com as normas vigentes. A ausência de regras procedimentais claras causa insegurança aos programas avaliados e não é transparente.

Em relação à explicação sobre os critérios que serão utilizados, o Coordenador da Área do Direito foi sucinto em suas explicações, deixando margem de discricionariedade às Comissões de Avaliação, não apenas em questões subjetivas, mas

¹⁰⁶⁶ O Documento de Área para a avaliação quadrienal de 2017 foi divulgado em 25 de nov. 2016 no website: <http://www.capes.gov.br/component/content/article/44-avaliacao/4663-direito>, acesso em 05 fev. 2017.

¹⁰⁶⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Democrático**. Op. cit., p. 182.

também objetivas, como a descrição do conteúdo da avaliação no capítulo Inserção Social, responsável por 10% do total da nota atribuída ao programa avaliado:

Inserção Social

No quesito inserção social, a Área irá verificar os impactos das atuações dos Programas na sociedade. Indaga as contribuições do Programa com a Administração pública e com a sociedade. As diversas formas de intercâmbio com outros programas e outras instituições são consideradas. A visibilidade dos programas é avaliada principalmente pelas informações disponibilizadas pelo programa na internet.¹⁰⁶⁸

Não é possível para um programa de pós-graduação *stricto sensu* compreender, baseado nessa descrição, os requisitos para que seu programa seja bem qualificado e como será realizada a comparação com os demais programas, já que a avaliação também produz resultados comparativos entre os programas avaliados (*ranking*). Não há nenhum esclarecimento de como o Coordenador de Área definiu o critério, uma vez que estas decisões não são transparentes nem democráticas.

Como bem pontuou Lênio Luiz Streck na Reunião de Coordenadores de Pós-graduação na Área do Direito realizada em 2011, as comissões de área são mais que meros órgãos de assessoramento e suas posições são respaldadas pelo CTC-ES.¹⁰⁶⁹ Suas decisões são de grande impacto nas respectivas Áreas do Conhecimento e no CTC-ES, que embora se manifeste ao final do procedimento, não costuma impugnar as avaliações realizadas, como se percebe da leitura de suas atas de reunião. Uma das dificuldades do CTC-ES é o elevado volume de decisões que devem ser ratificadas pelo colegiado, que inviabilizam verdadeira análise e discussão de cada procedimento realizado. Outra dificuldade é a ausência de análise específica de cada procedimento pelos conselheiros votantes, que costumam julgar relatórios e “tabelas” com os programas e as notas que lhes foram atribuídas.

A definição do que é qualidade e de qual os papéis desempenhados pelas universidades brasileiras só podem ser extraídos através do consenso de opiniões. Uma Administração Pública democrática conta com a participação da sociedade e dos

¹⁰⁶⁸ Documento de Área do Direito para avaliação quadrienal de 2017, p. 8.

¹⁰⁶⁹ Ata da Reunião dos Coordenadores de Pós-graduação na Área do Direito ocorrida em 26 ago 2011, disponível em http://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/26_dire_Relatorio_reuniao_Coordenadores_de_pos.pdf, acesso em 05 fev. 2017.

interessados na regulação educacional, possibilitando que o governo defina, naquele momento, quais são suas opções e estabeleça os objetivos a serem perseguidos. A participação de indivíduos e grupos é fundamental para a construção de um serviço público educacional melhor. Processos pluralistas e com múltiplas perspectivas tornariam o procedimento de avaliação mais democrático, e quanto mais democrático o processo, com ampla, qualificada e intensa participação, maior sua potencialidade para transformação qualitativa do objeto avaliado.¹⁰⁷⁰

Pluralidade de ideias e multiplicidade de instituições são questões inerentes à atividade educacional. As decisões sobre os procedimentos de avaliação deveriam respeitar as diferenças ideológicas e sociais de cada instituição de ensino, pois estes aspectos pertencem à autonomia universitária. Universidades públicas, confessionais, comunitárias ou mercantis não podem ser submetidas a critérios que não reconheçam suas diferenças. Espera-se que uma boa universidade comunitária seja capaz de transformar a realidade em que está inserida, ainda que não seja capaz de atingir os mesmos critérios de internacionalização que uma universidade estritamente mercantil.

Como a avaliação é utilizada como subsídio para outras políticas públicas da CAPES e de outros órgãos governamentais, um programa capaz de mudar determinada realidade social pode ser excluído por não atender aos critérios homogeneizadores criados pelos Coordenadores de Área ou pelo CTC-ES. A comprovação do sucesso de um programa da Área da Grande Área das Engenharias jamais será o mesmo dos programas da Grande Área das Ciências Sociais Aplicadas. O procedimento de avaliação, que utiliza critérios comparadores entre programas, deveria estar apto a absorver e respeitar as diferenças inerentes à identidade de cada programa e de seu âmbito de atuação. Mas atualmente parece claro que não está.

Não se pode olvidar, ainda, o risco de o regulador buscar o protagonismo do setor regulado, quando seus poderes deveriam ser apenas instrumentais. Por isto sua função deve inspirar confiança daqueles que serão impactados por sua decisão.¹⁰⁷¹ Não podem gerar medo ou temor que impeçam a ampla participação dos interessados. Cabe à Administração Pública ser dialógica, propiciando os canais de diálogo.¹⁰⁷²

¹⁰⁷⁰ DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003, p. 124 e 178.

¹⁰⁷¹ ORTIZ, Gaspar Ariño. Sucessos e fracassos da regulação. Op. cit., p. 11.

¹⁰⁷² OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Direito Administrativo Democrático. Op. cit., p. 217.

Muitas críticas poderiam ser formuladas contra o procedimento de avaliação, mas o medo de se criticar o ente regulador limita as pesquisas que poderiam ocasionar o aperfeiçoamento dos procedimentos. Muitas das críticas acabam sendo pontuais e direcionadas especificamente a alguns critérios de determinadas Áreas do Conhecimento. É preciso aprofundar o tema em todas as áreas do conhecimento. Como a CAPES controla tanto a avaliação como a concessão de bolsas e auxílios financeiros, são poucas as pesquisas científicas capazes concluir por falhas nos procedimentos de avaliação.

O último obstáculo que será mencionado é justamente a ausência de publicidade da atuação da CAPES. Faltam substratos fáticos e normativos para amparar críticas robustas. Ou seja, a ausência de críticas aos procedimentos de avaliação da CAPES pela comunidade científica, antes de revelar satisfação com a atuação do órgão, demonstra a inadequação de sua atuação regulatória.

É preciso que a CAPES, seus dirigentes e a comunidade científica como um todo perceba que a pesquisa científica não é mais monopólio das universidades, mas que as instituições de ensino ainda são as produtoras da mão de obra intelectual. A CAPES, mais do que órgão estatal alvo de disputa de programas de pós-graduação e Áreas do Conhecimento, é uma fornecedora de bolsas e incentivos financeiros, deve ser o órgão regulador da pesquisa científica nacional, induzindo as universidades a atingirem os melhores resultados para suas pesquisas.

A eficiência da avaliação da pós-graduação *stricto sensu* realizado pela CAPES depende da adoção do melhor procedimento, do alcance dos melhores objetivos. Para isto, deve ser capaz de oferecer segurança e transparência dos seus atos e da prévia definição democrática do que é qualidade para a pós-graduação *stricto sensu*, de qual é a função da universidade e de quais são seus objetivos.

O respeito aos quatro princípios analisados no capítulo permite que a avaliação se torne um eficiente instrumento regulatório, direcionando o planejamento das instituições de ensino ao atendimento do interesse público e fixando os limites entre a atuação regulatória estatal e a autonomia universitária. Portanto, é preciso reconhecer que a atual estrutura e os procedimentos de avaliação da CAPES são, em muitos aspectos ineficientes, ilegítimos ou inconstitucionais. É preciso aperfeiçoar o sistema e adequá-lo à Constituição, ao Direito Administrativo Regulatório e aos objetivos que lhe foram designados pela Lei nº 8.405/1992.

CONCLUSÃO

A atividade regulatória exercida pela CAPES através dos procedimentos de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* precisam ser compreendidas a partir do papel constitucional deste nível educacional. A educação é um direito social complexo, cuja importância está ligada aos fundamentos e objetivos da República, atuando como propulsora do desenvolvimento nacional não apenas em seu aspecto quantitativo, mas também qualitativo.

Através da regulação o Estado direciona a educação ao atendimento do interesse público. Existem múltiplas visões sobre o papel da avaliação e sobre os rumos que devem ser dados à educação. Por pertencer a uma estrutura social, o sistema educacional influencia e é influenciado por fatores externos que integram a definição das políticas regulatórias. Por esta razão, a regulação acompanha o contexto social em que a atividade regulada está inserida, sendo necessário compreender não apenas seu substrato normativo atual, mas também as características que lhe são inerentes.

O desenvolvimento do ensino superior brasileiro foi lento e tardio. Apenas na década de 1960 começou a adquirir os contornos estruturais atuais. Foi o Parecer nº 977/1965 da CES/CFE, de autoria de Newton Sucupira e homologado pelo ministro da Educação e Saúde no começo de 1966, o marco inicial da pós-graduação *stricto sensu* brasileira como se concebe no presente.

Valendo-se do modelo norte-americano e da classificação já adotada pela LDB de 1961, o parecer estabeleceu dois níveis hierarquizados de pós-graduação: mestrado e doutorado. O mestrado tinha duração mínima de um ano e exigia a apresentação de uma dissertação ao final, enquanto o doutorado exigia o desenvolvimento de capacidade de pesquisa pelo aluno, que deveria se aprofundar na sua formação. O título era concedido mediante a defesa de uma tese após curso com duração mínima de dois anos. Tratava-se da definição do que se compreende como pós-graduação *stricto sensu*.

Com a entrada em vigor da LDB de 1996 surgiram novas modalidades de cursos, permitindo a expansão quantitativa e territorial dos programas. Com base na legislação vigente é possível afirmar que existem cinco modalidades de pós-graduação: duas *lato sensu* (aperfeiçoamento e especialização) e três *stricto sensu* (mestrado acadêmico, mestrado profissional e doutorado). Minter e Dinter não caracterizam novas

modalidades de pós-graduação, apenas formas como as atuais são ministradas, e MBA é uma espécie de especialização.

A compreensão da atividade regulatória também depende do reconhecimento de que a atividade educacional superior brasileira é híbrida desde seu surgimento, ainda que a opinião pessoal de diversos pesquisadores seja contrária ao regime educacional compartilhado. Além de coexistirem, os cursos superiores privados e públicos nem sempre puderam ser classificados em razão da forma de seu financiamento. Ambos já foram financiados com recursos públicos e exigiram contraprestação pecuniária de seus alunos. O que foi alterado pela Constituição de 1988 foi o reconhecimento da possibilidade de que uma instituição de ensino tivesse natureza eminentemente empresarial.

Seja o ensino exercido por universidades públicas ou privadas, estar-se-á diante de um serviço público não privativo, que pode ser livremente exercido pelos particulares. Desse modo, o Estado pode atuar na educação superior através das universidades públicas ou regulando a atividade econômica realizada por particulares. Esta regulação acaba atingindo tanto as universidades públicas como as privadas, pois ambas concorrem por recursos, alunos e reputação.

Na regulação da pós-graduação *stricto sensu* diversos interesses estão em disputa. A educação não é um processo único, automático e previsível; é um complexo modelo de múltiplas regulações, em constante movimento e não acabado. Por envolver a sociedade e a formação humana, a regulação da atividade educacional acompanha as mudanças do contexto social em que está inserida.

Sendo um serviço público não privativo, o controle dos meios e fins da educação permaneceram em poder do Estado, cuja atuação está direcionada à garantia da qualidade, consoante art. 206 e 209 da Constituição. O fundamento para a atuação estatal é, portanto, constitucional, ainda que regulamentada por normas infraconstitucionais.

No âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, nível mais elevado do sistema educacional brasileiro, a atividade regulatória é exercida através da CAPES, fundação que surgiu como uma campanha para formação de docentes de nível superior, buscando transformar a matriz econômica brasileira da metade do século XX. Anísio Teixeira foi seu idealizador e primeiro presidente, valendo-se de uma estrutura temporária para iniciar as atividades de fomento do órgão. O objetivo inicial era formar professores universitários para expandir o ensino superior brasileiro.

Com o tempo a CAPES cresceu em estrutura e atribuições, mas restringiu sua atuação ao nível da pós-graduação *stricto sensu*. Desenvolvido a partir da segunda metade da década de 1970, os procedimentos de avaliação da CAPES buscavam assegurar a qualidade do ensino, mas acabaram sendo utilizados de diversas maneiras. Atualmente, dentre outras atribuições, os procedimentos servem de fundamento para controle de acesso e permanência dos programas de pós-graduação *stricto sensu* no Sistema Nacional de Pós-Graduação, justificam a concessão de incentivos financeiros e bolsas de estudo para determinados programas, são utilizados como ferramenta de divulgação da universidade, etc.

Foi a Lei nº 8.405/1992 que alterou a natureza jurídica da CAPES para fundacional e contém as três atribuições do órgão: a) subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a pós-graduação; b) coordenar e avaliar os cursos de pós-graduação; e c) estimular, através de bolsas e auxílios, a formação de recursos humanos qualificadas para instituições de ensino superior públicas e privadas. Seu atual estatuto foi introduzido pelo Decreto nº 7.692/2012.

Sua estrutura, relacionada à avaliação, compreende: o presidente da CAPES, o CTC-ES, composto por membros natos e representantes da comunidade científica, a Diretoria de Avaliação, os Coordenadores de Área, oriundos dos programas de pós-graduação das respectivas Áreas do Conhecimento e as Comissões de Avaliação, também composta por representantes da comunidade científica.

A legitimidade da atividade regulatória exercida pela CAPES através dos procedimentos de avaliação demanda respeito às normas constitucionais, especialmente os princípios da autonomia universitária, eficiência, transparência, segurança jurídica e participação democrática, não apenas no resultado final da avaliação, mas também nos procedimentos que levaram à decisão.

O CTC-ES define os critérios gerais e se manifesta em última instância, homologando os critérios de cada Área do Conhecimento e o resultado do procedimento de avaliação. Os Coordenadores de Área adaptam os critérios gerais à sua área e coordenam as atividades das Comissões de Avaliação, responsáveis pelo preenchimento das fichas de avaliação nos termos previamente definidos. A Diretoria de Avaliação viabiliza os procedimentos, definindo cronogramas, auxiliando as áreas e impulsionando os procedimentos internos da CAPES.

Para viabilizar a avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* e dos novos cursos, conforme estabelecido na Portaria nº 1.418/1998 do Ministério da Educação, a CAPES desenvolveu diversos procedimentos de avaliação distintos. As propostas de novos cursos são avaliadas em conformidade com a Portaria nº 91/2015 da CAPES, o mestrado profissional de acordo com a Portaria Normativa nº 17/2009 do Ministério da Educação e os programas interinstitucionais (Minter e Dinter) seguem a Portaria nº 45/2016 da CAPES. Para avaliação da produção intelectual dos programas, foram desenvolvidos conjuntos de procedimentos, como o Roteiro para Classificação de Livros e o Qualis-Periódicos.

O Qualis-Periódicos permite que cada Área do Conhecimento defina critérios para classificação das revistas científicas que veicularam publicações dos programas de pós-graduação em oito estratos hierarquizados. Pela limitação do número de publicações nos estratos mais elevados e por apontar os melhores veículos para divulgação da pesquisa científica, o Qualis-Periódicos extrapolou sua função instrumental avaliatória e passou a influenciar os mecanismos de divulgação da pesquisa científica.

Foram percebidos dois problemas sobre a estrutura e os procedimentos de avaliação da CAPES. Em relação à estrutura, mantém-se um modelo organizacional cuja concepção é anterior e em alguns aspectos incompatível com a Constituição de 1988. Ainda que após sua transformação em fundação, em 1992, tenham sido criados novos órgãos em sua estrutura, como CTC-EB em 2007, e a composição dos conselhos tenha sido pontualmente alterada, mantém-se uma estrutura piramidal hierarquizada com pouco espaço para participação democrática da sociedade e dos demais interessados na atividade regulatória da pós-graduação *stricto sensu*, e mantém-se obscuros alguns dos procedimentos internos do órgão e suas deliberações.

Quanto aos procedimentos de avaliação, os dirigentes da CAPES e a comunidade científica aparentam não reconhecer seu papel regulatório. Os exemplos mencionados no subcapítulo 2.3.1, como as comunicações da CAPES negando outras funções ao Qualis-Periódicos que não o fornecimento de dados para avaliação dos programas, corroborado pelo artigo publicado pela atual Diretora de Avaliação da CAPES e pelo teor das diversas atas de reunião do CTC-ES, demonstram que os dirigentes e conselheiros da CAPES não vislumbram sua atividade no âmbito da regulação. Todavia, a avaliação da CAPES é um mecanismo regulatório. Deveria, portanto, ser utilizada para

controlar e induzir a pesquisa científica desenvolvida dentro e fora das universidades, além de se submeter integralmente ao Direito Administrativo.

Por estarem direcionados à qualidade da pós-graduação *stricto sensu*, os procedimentos de avaliação da CAPES devem respeitar a autonomia universitária, ou seja, são limitados pela liberdade condicionada que as universidades possuem para definir suas linhas didático-científicas, contando com autonomia financeira, patrimonial e administrativa para tanto. Os limites entre autonomia universitária e regulação estatal sobre a educação não são fixos e dependem de definição no caso concreto. O quanto a regulação pode limitar a autonomia universitária depende da legitimidade do procedimento, de modo que os princípios da eficiência, publicidade, segurança jurídica e democracia, essenciais à legitimidade da atividade regulatória, auxiliam na definição dos espaços sujeitos à regulação.

Pelo Princípio da Eficiência a CAPES deve alcançar o resultado ótimo através do melhor procedimento. A atuação só será legítima se revestida de sete características: direcionamento à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia e segurança jurídica. Os procedimentos de avaliação só serão eficientes se respeitarem os princípios da publicidade, segurança jurídica e democracia.

A publicidade é inerente ao Estado Democrático de Direito, no qual o poder pertence ao povo e os governantes se submetem integralmente à ordem jurídica. As ações devem ser transparentes de modo que permitam a verificação dos fundamentos formais e materiais dos atos administrativos. Não é o que ocorre na CAPES. Não são divulgadas todas as informações relativas aos órgãos de direção, como atas das reuniões dos conselhos e comissões, e nem sempre os atos realizados são motivados.

O Estado de Direito também requer a segurança do Direito e pelo Direito, gerando uma relação de confiança e legítima expectativa entre o Poder Público e a sociedade. No exercício da atividade regulatória é ainda mais importante que a CAPES respeite seus precedentes e permita a indução da atividade educacional. Mas não é o que ocorre. Os critérios utilizados na avaliação são alterados sem justificativa e antecedência, surpreendendo os programas de pós-graduação e os demais interessados.

Por fim, na democracia as melhores decisões são aquelas extraídas do consenso, essencial para a boa Administração Pública. A mera representação da

comunidade científica no CTC-ES não garante, por si só, participação democrática. Na CAPES, a disputa de pelos rumos da atividade regulatória gera um constante risco de prevalência de determinados interesses em detrimento de outros, a partir do momento que apenas alguns interessados conseguem alcançar as instâncias decisórias. As formas de participação atuais não garantem participação democrática para todos os interessados.

Para que seja considerado integralmente legítimo, o sistema regulatório de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* precisa ser reformulado. Só com o atendimento aos princípios constitucionais e a integral submissão ao Direito Administrativo poderá estabelecer limites à autonomia universitária e poderá ser considerado eficiente no controle e na indução da pesquisa científica brasileira.

REFERÊNCIAS

ABBAD, Gardenia da Silva; TORRES, Cláudio Vaz. Regressão Múltipla em Estudos de Psicologia Organizacional: Aplicações, Problemas e Soluções. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 7, n. Especial, p. 19-29, 2002.

AGUILLAR, Fernando Herren de. **Direito Econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ALVES, Alexandre Donizeti Alves; YANASSE, Horacio Hideki; SOMA, Nei Yoshihiro. SUCUPIRA: a System for Information Extraction of the Lattes Platform to Identify Academic Social Networks. *In*: 6th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI), **Anais**, p. 371-376, Chaves, Portugal, jun. 2011.

ALVES, Mary Lydiene Souza et. al. O uso do mapeamento de processos para identificação de melhorias nos processos de um programa de pós-graduação. **XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. São Carlos, out. 2010.

ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional**: interpretação do direito constitucional à educação. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **O dever da fundamentação expressa de actos administrativos**. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 2003.

ANDRIOLO, Adagmar; et. al. Classification of Journals in the QUALIS system of CAPES – Urneed of changing the criteria! **The journal of Venomous Animals and Toxins including Tropical Diseases**, v. 16, n. 3, p. 391-394, 2010.

ANTUNES, Fátima. Reconfiguração do Estado e da Educação: novas instituições e processos educativos. **Revista Lusófona de Educação**, n. 1, p. 37-62, 2005.

ALVES, Miriam Fábria; OLIVEIRA, João Ferreira. Pós-Graduação no Brasil: do Regime Militar aos dias atuais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, p. 351-376, 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

_____. O conceito de serviço público no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 17, fev./abr. 2009.

_____. O serviço público e as suas crises. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.) **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. Serviços públicos: regulação para concorrência. *In*: GUERRA, Sérgio (coord.). **Temas de direito regulatório**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra. Discricionariedade e motivação do ato administrativo. *In*: LIMA, Sérgio Mourão Corrêa (org.). **Temas de direito administrativo**: estudos em homenagem ao professor Paulo Neves de Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

ARAÚJO, Valter Shuenquener. **O princípio da proteção da confiança**: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. Niterói: Impetus, 2009.

ARNESSEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. 2010. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ASSIS, Ita de Fátima Silva. **O caminho entre o público e o privado**: um estudo de contextualização da FIMES. Goiânia, 2008, 149f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, 2008.

AZEVEDO, Fernando; et al. O manifesto dos pioneiros da educação nova (1932). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006

AZEVEDO, Janete Maria Lins; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação: contribuição ao debate no campo da educação. **Linhas críticas**, Brasília, v. 15, n. 28, p. 95-107, jan./jun. 2009.

AZEVEDO, Joaquim. A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação sociocomunitária da educação. **Cadernos de Pedagogia Social**, v. III, Porto: Editora Universidade Católica, 2008. Disponível em: <http://www.joaquimazevedo.com/Images/BibTex/1353622528%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>, acesso em 18 jan. 2017.

BALZANO, Sonia Maria Nogueira. Do direito ao ensino de qualidade ao direito de aprender com qualidade – o desafio da nova década. *In*: **Direito à educação**: uma questão de Justiça. LIBERATI, Wilson Donizeti (org.). São Paulo: Malheiros, 2004.

BASÍLIO, Dione Ribeiro. **Direito à educação**: um direito essencial ao exercício da cidadania. Sua proteção à luz da teoria dos direitos fundamentais e da Constituição Federal brasileira de 1988. 2009. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 13, n. 30, p. 13-40, jan./abr. 2016.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes judiciais e segurança jurídica**: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação de políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial-Out. 2005.

BARROSO, João; VISEU, Sofia. A emergência de um mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 897-921, set. 2003.

BAUER, Adriana. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n. 3, p. 557-575, set./dez. 2008.

BAUMGARTEN, Maíra. Avaliação e gestão de ciência e tecnologia: Estado e coletividade científica. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 70, p. 33-56, 2004.

BARBOSA, Caio Fernandes. Olhares sobre a Capes: ciência e política na ditadura militar (1964-1985). **Revista de História**, v. 1, n. 2, p. 99-109, 2009.

BATISTA, Carmen Lúcia. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. **Transformação**, Campinas, n. 22, v. 3, p. 225-231, set./dez. 2010.

BAZILLI, Roberto Ribeiro. Serviços públicos e atividades econômicas na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, n. 197, p. 10-21, jul./set. 1994.

BERTOLIN, Julio Cesar G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. **Educação e Pesquisa**, v. 37, n. 2, p. 237-247, maio/ago. 2011.

BIANCHETTI, Lucídio. Política de avaliação e acompanhamento da CAPES: ingerências e impactos nos PPGES. **Atos de Pesquisa em educação**, Blumenau/SC, v. 1, n. 2, p. 140-153, maio/ago. 2006.

BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015.

BLOOM, David; CANNING, David; e CHAN, Kevin. **Higher Education and Economic Development in Africa**. Boston: Harvard University. 2006, p. 15. Disponível em: <<http://ent.arp.harvard.edu/AfricaHigherEducation/Reports/BloomAndCanning.pdf>>. Acesso em 28 jul. 2015.

BRAGA, Claudio Mendonça. **O novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior**. São Paulo, 2013. 217 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRANDÃO, Rosaly Hermengarda Lima Zaia. A pesquisa em educação e o impacto do crescimento da pós-graduação no Brasil. A pesquisa em educação e o impacto do crescimento da pós-graduação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, ano 5, n. 31, jul./set. 1986.

BRASIL. **CAPES 60 anos**. Revista Comemorativa. Ministério da Educação, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasília, jul. 2011.

BRASIL. **Collecção das Leis do Império do Brazil** - 1823. Parte I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.

BRASIL. **Collecção das Leis do Império do Brazil** - 1879. V. I. Parte II. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1880.

BRASIL. **Collecção das Leis do Império do Brazil** – 1921. Parte I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

BRASIL. Ministério da Educação. CAPES. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2011-2020**. Brasília: CAPES, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Pós-Graduação. I PNPG – Plano Nacional de Pós-Graduação. Brasília: 1975.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Pós-Graduação. **II PNPG – Plano Nacional de Pós-Graduação 1982-1985**. Brasília: 1982. Disponível em https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/II_PNPG.pdf, acesso em 19 jan. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. A Educação. Direito fundamental. *In: **Direito à educação**: aspectos constitucionais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Universidades mercantis: a institucionalização do mercado universitário em questão. **São Paulo em Perspectiva** (Impresso), v. 14, p. 61-72, 2000.

CAPANO, Evandro Fabiani. **Direito à educação de qualidade** – proposta de “*lege ferenda*”. 2013. 230 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CARNEIRO, José Fernando. Reestruturação do ensino universitário no Brasil. **Síntese – Revista de Filosofia**, v. 10, n. 37-38, p. 5-31, 1968.

CARVALHO, Antonio Carlos Pires. O que podemos citar da radiologia brasileira? **Radiologia Brasileira**, v. 45, n. 3, p. VII-VIII, mai/jun. 2012.

CARVALHO, Djalma Pacheco. A nova lei de diretrizes e bases e a formação de professores para a educação básica. **Ciência e educação**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 81-90, 1998.

CARVALHO, Luís Miguel. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1009-1036, set./dez. 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CASTRO, Cláudio de Moura; SOARES, Gláucio Ary Dillon. Avaliando as avaliações da CAPES. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 63-73, jul./set. 1983.

CAVALCANTI, Eugênia Giovanna Simões Inácio. **O dever de motivar os atos administrativos como princípio implícito na Constituição Federal**. Dissertação (mestrado). 153f. Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco. 2004.

CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 226, p. 231-241, out./dez 2001.

CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 237, p. 93-118, jul./set. 2004.

CIRNE, Mariana Barbosa. **Autonomia universitária constitucional**. Curitiba: Prismas, 2014.

CLARK, Giovani. Política econômica e Estado. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 62, p. 207-217, 2008.

CLÈVE, Clemerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013.

COMPARATO, Fabio Konder. **Educação, Estado e Poder**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CONDE, Mariza Vellozo Fernandez; ARAÚJO-JORGE, Tania Cremonini de. Modelos e concepções de inovação: a transição de paradigmas, a reforma da C&T brasileira e as concepções de gestores de uma instituição pública de pesquisa em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 727-741, 2003.

CRUZ, Cláudia Ferreira et. al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 46, v. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012.

CUNHA, Luiz Antônio Constant Rodrigues. A pós-graduação no Brasil: função técnica e função social. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 5, p. 66-70, set./out. 1974.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Graduação/Pós-Graduação: a busca de uma relação virtuosa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n.88, p. 777-794, 2004.

_____. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65. **Revista Brasileira de Educação**, v. 30, p. 7-20, 2005.

DANTAS, Paulo Elias C. Indexação bibliográfica em base de dados: o que é? Para que serve? Onde estamos? **Arquivos Brasileiros de Oftalmologia**, v. 67, n. 4, p. 569-570

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

DOTTA, Alexandre Godoy. A Implantação de Políticas Públicas de Avaliação da Qualidade Como Meio de Realização da Educação como um Bem Público. *In*: MEZZAROBA, Orides; GERALDO, Pedro Heitor Barros; FONTAINHA, Fernando de Castro. (Org.). **Direito, educação, ensino e metodologia jurídicos**, XXI Congresso Nacional do CONPEDI - O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

_____. Public policies for the assessment of quality of the Brazilian higher education system. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 3, p. 53-69, set./dez. 2016.

DOTTA, Alexandre Godoy; CUNHA FILHO, Valter Fernandes. A qualidade do ensino jurídico no Brasil: o processo de avaliação ENADE, Exame de Ordem e o selo OAB Recomenda. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, n. 20, p. 107-111, 2014.

DOTTA, Alexandre Godoy; GABARDO, Emerson. A qualidade da educação superior no Brasil: aspectos históricos e regulatórios das políticas de avaliação. **CIGU2013 - XII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria en América del Sur**: rendimientos académicos y eficacia social en la Universidad. Buenos Aires: Edutecne, 2013.

DUARTE, Maria Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, Especial – out. 2005.

DURAN, Marília Claret Geraes. Avaliação: reguladora ou emancipatória? **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v.4, n. 8, p. 97-110, jan./abr. 2003.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia universitária. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 11, n. 23, p. 51-65, 2º sem. 1989.

_____. **O ensino superior no Brasil: público e privado**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP, 2003 (Documento de Trabalho).

DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior na América Latina. **Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas)**, v. 110, p. 7-38, 2000.

EIZIRKI, Nelson. Monopólio estatal da atividade econômica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 194, p. 63-76, out./dez. 1993.

ERDMAN, Alacoque Lorenzini et. al. A avaliação de periódicos científicos Qualis e a produção brasileira de artigos da área de enfermagem. **Revista Latino-americana de Enfermagem**, São Paulo, v. 17, n. 3, maio/jun. 2009.

FERRAZ, Sérgio. O controle da administração pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 188, p. 64-73, abr./jun. 1992.

FERRAZ, Renato Ribeiro Nogueira; QUONIAN, Luc; MACCARI, Emerson. Inovação no planejamento anual e trienal do preenchimento da plataforma Sucupira Inovação no planejamento anual e trienal do preenchimento da plataforma Sucupira: uso da ferramenta computacional scriptlattes. **Anais do XVII SEMEAD**. São Paulo: FEA-USP, 2014.

FERREIRA, Aristides Isidoro; HILL, Manuela Magalhães. Diferenças de cultura entre Instituições de Ensino Superior Público e Privado: Um estudo de caso. **Psicologia**, Lisboa, v. 21, n. 1, p. 7-26, 2007.

FERREIRA, Manuel Portugal. FALASTER, Christian. Uma análise comparativa dos fatores de rejeição nos periódicos de diferentes estratos de Administração. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 412-433, jul./ago. 2016.

FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (coord.). **50 anos: depoimentos ao CPDOC-FGV**. Rio de Janeiro: FGV; Brasília, DF: Capes, 2002.

FOLLONI, André Parmo. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Mestrado em Direito (UNIFIEO)**, v. 41, p. 63-91, 2014.

FONSECA, Claudia. Avaliação dos programas de pós-graduação: do ponto de vista de um nativo. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 7, n. 16, p. 261-275, dez. 2001.

FONSECA, Dirce Mendes da. Contribuições ao Debate da Pós-Graduação Lato Sensu. **RBPG - Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 1, n. 2, Brasília, p. 173-194, 2004.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. Pós-graduação brasileira e políticas de diversificação. *In: 24º Reunião Anual da Anped - Intelectuais, conhecimento e espaço público - 7-11 de outubro, 2001, Caxambu-MG. Cadernos de programas e resumos.* Caxambu: Anped, 2001.

FREITAS, Maria Aparecida de Oliveira; CUNHA, Isabel Cristina Kowal Olm. Pós-Graduação Lato Sensu: Retrospectiva Histórica e Política atual. *In: IX Congresso Nacional de Educação - EDUCERE, 2009, Curitiba. Anais. Congresso Nacional de Educação.* Curitiba: Champagnat, 2009.

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro uma questão política e administrativa. *In: MARRARA, Thiago. (Org.). Princípios de direito administrativo.* São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Eficiência e legitimidade do Estado.** Barueri: Manole, 2003.

_____. **Interesse público e subsidiariedade:** o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. Mecanismos de intervención del Estado em Brasil, postmodernidad y la cuestión de la subsidiariedade. **Revista Eurolatinoamericana de derecho administrativo.** v. 1, n. 2, jul./dez. 2014.

_____. **Princípio constitucional da eficiência administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002.

GABARDO, Emerson; DOTTA, Alexandre Godoy. Mecanismos de avaliação da eficiência do serviço público de educação no Brasil: o caso dos cursos de Graduação em Direito. *In: XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2011, São Paulo. XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-americano de Política e Administração da Educação.* Niterói, São Paulo: ANPAE, PUCSP, FAGED, 2011.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo – uma crítica da crítica. *In: BACELLAR Filho, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao professor qw de Mello.* Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. Administração Pública e seus fundamentos de gestão: eficiência, interesse público, direitos fundamentais e desenvolvimento. **Fórum Administrativo – FA,** Belo Horizonte, ano 16, n. 186, p. 27-33, ago. 2016.

_____. O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico na democracia contemporânea. *In: AFFORNALLI, Maria Cecília Naréssi Munhoz;*

GABARDO, Emerson (coord.). **Direito, Informação e Cultura: o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática.** Belo Horizonte: MG: Fórum, 2012.

GATII, Bernardete; et. al. O modelo de avaliação da CAPES. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 137-144, jan./abr. 2003

GOMES, Magno Frederici. Aplicabilidade das Normas Constitucionais Educacionais Brasileiras. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 38, p. 231-254, 2009.

_____. **Direito Educacional Superior: evolução histórica, legislação, procedimentos administrativos e função normativa.** 1. ed. 2. reimpressão. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. Poder de Polícia sobre as Instituições de Ensino Superior: procedimentos administrativos de supervisão e avaliação. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 35, 2009.

GOMES JUNIOR, José Carmino; et. al. Avaliação pela CAPES dos Programas *stricto sensu* em Administração: a pesquisação como método integrador entre a tecnologia da informação e a gestão estratégica das organizações de ensino superior no Brasil. XXXVII Encontro da ANPAD, 2013. Rio de Janeiro. **Anais do XXXVII Encontro da ANPAD**, 2013.

GOUVÊA, Fernando. A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da CAPES (1951-1961). **Revista Brasileira de Pós-Graduação - RBPG**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 373-397, jul. 2012.

_____. O estudo do Boletim Informativo da CAPES: contribuições para a historiografia da Educação Superior no Brasil nos anos 1950-1960. **Cadernos de História da Educação**, v. 11, n. 1, p. 145-163, jan./jun. 2012.

_____. O primeiro decênio da Capes: uma campanha extraordinária (1951-1960). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 229, p. 528-542, set./dez. 2010, p. 532.

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**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 111-132, jan./jun. 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. Constituição e reforma universitária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 jan. 2005.

_____. O Estado, a liberdade e o direito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 97, p. 255-266, 2002.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Teoria dos serviços públicos e suas transformações. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. 1. ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006.

GUERRA, Sérgio. Normatização por entidades reguladoras independentes: uma contribuição para o desafio da tecnicidade. *In*: GUERRA, Sergio (coord.). **Temas de Direito Regulatório**. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 2004.

GUIMARÃES, Maria Helena de Oliveira. **Avaliação: impactos sobre o ensino superior**. Belo Horizonte: FUMEC-FACE, 2003.

GUTIÉRREZ, Enrique Javier Díez. El capitalismo académico y el plan Bolonia. **Eikasia. Revista de Filosofía**. Año IV, n. 23, p. 351-365, mar. 2008.

HACHEM, Daniel Wunder. Gestão pública e a realidade latino-americana. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, out./dez. 2010.

_____. Mínimo existencial y derechos económicos y sociales: distinciones y puntos de contacto a la luz de la doctrina y jurisprudência brasileñas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 1, n. 1, p. 93-138, jan./jun. 2014.

_____. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, 2014.

_____. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismos de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015.

HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública: mecanismos de realização do Estado Democrático de Direito. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 11, n. 130, dez. 2011.

HERKENHOFF, João Baptista. **Direito da educação: dos apelos populares à Constituição**. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1989.

HIPLER, Vera. A relação educacional como relação especial de sujeição (RES) e os limites à liberdade de ensinar dos professores nas instituições públicas de ensino. *In*: SPARAPANI, Priscilia; ADRI, Renata Porto. **Intervenção do Estado no Domínio Econômico e no Domínio Social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

HOFFMANN, Rodolfo. **Análise de regressão: uma introdução à econometria**. São Paulo: Portal de Livros Abertos da USP, 2016.

HORTA, José Luiz Borges. Perfil e dilemas do direito à educação. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 56, p. 215-242, jan./jun. 2010.

HORTA, José Silvério Baía; MORAES, Maria Célia Marcondes de. O sistema CAPES de avaliação da pós-graduação: da área de educação à grande área de ciências humanas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 95-116, set./dez. 2005.

HORTALE, Virginia Alonso. Modelo de avaliação CAPES: desejável e necessário, porém, incompleto. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 19, v. 6, p. 1837-1840, nov./dez. 2003.

HOSTINS, Regina Célia Linhares. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) e suas repercussões na Pós-Graduação brasileira. **Perspectiva** (Florianópolis), v. 24, p. 133-160, 2006.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, Estado e educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out./dez. 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: RT, 2014.

KIMURA, Edna T. ABE&M e fator de Impacto. **Arquivos Brasileiros de Endocrinologia e Metabologia**, v. 52, n. 6, p. 925-926, 2008.

KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, Especial-out. 2005.

LEITE, Fernando; CODATO, Adriano. Automização e institucionalização da Ciência Política brasileira: o papel do sistema Qualis-Capes. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, São Carlos, v. 1, n. 1, p. 1-21, 2013.

LINHARES, Mônica Mansur. **Autonomia universitária no direito educacional brasileiro**. São Paulo: Segmento, 2005.

LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. As bases da Reforma Universitária da Ditadura Militar no Brasil. *In: XV Encontro Regional de História da ANPUH-Rio*, 2012, São Gonçalo. Anais do XV Encontro Regional de História da ANPUH-Rio, 2012.

LOURENÇO, Valeria Jabur Maluf Macuchian; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. Instituições privadas de ensino superior: o PROUNI e qualidade da educação. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 23-44, jan./jun. 2016.

LUCE, Maria-Beatriz. Diversidade e diferenciação do público e do privado na Educação Superior do Brasil. *In: LASA 2001 Congress, 2001, Washington DC (USA)*. LASA 2001 Online Papers (<http://136.142.158.105/Lasa2001>). Pittsburg, PN (USA): LASA Latin American Studies Association, 2001.

LUCE, Maria-Beatriz; MOROSINI, Marília Costa. **Avaliação e credenciamento da educação superior no Brasil**. 2003. Disponível em <<http://www.uv.es/alfa-acro/documentos/documentosproyecto/acreditacionbrasil.pdf>>, acesso em 07 out. 2016.

MACCARI, Emerson Antonio; et. al. A gestão dos programas de pós-graduação em Administração com base no sistema de avaliação da CAPES. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 1-16, out./dez. 2009.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz. Respostas estratégicas da Administração e Contabilidade ao Sistema de Avaliação da Capes. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 28, p. 63-82, set./dez. 2003.

MAGNO, Michelle Feitosa. **Estado, direito e políticas públicas**: um estudo sobre a incidência normativa na educação superior a partir da Constituição Federal de 1988. Belém, 2008, 211f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, 2008.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília, ano 50, n. 1, p. 5-36, jan./mar. 1999.

MARQUES, José Frederico. Autonomia administrativa e financeira conferida por lei federal às universidades – significado. **Justitia**, São Paulo, v. 47, n. 128, p. 37-43, jan./mar. 1985.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Nova Regulação dos Serviços Públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 228, p. 13-29, 2002.

_____. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov./dez. 2005, jan. 2006.

MARTINES JUNIOR, Eduardo. As instituições de Educação Superior e as Autoridades Estatais: autonomia e controle. *In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; RIGUETTI, Sabine (Org.). Direito à educação*: aspectos constitucionais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 113-122, p. 114.

MARTINS, Aluisio de Souza. **Agências reguladoras e o risco de captura pelos entes regulados: estudo comparativo entre o direito regulatório norte-americano e o brasileiro**. Dissertação (mestrado). 140f. 2010. Universidade Católica de Brasília, 2010.

MARTINS, Antonio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, São Paulo, v. 17, n. Supl. 3, p. 4-6, 2002.

MARTINS, Carlos Benedito de Campos. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado do Brasil. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 30, p. 15-35, 2009.

MASSIMINO, Leonardo F. La intervención estatal, la regulación económica y el poder de policía: análisis y tendencias. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 6, n. 1, p. 36-63, jan./jun. 2015.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do Estado regulador. **Novos Estudos, Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p.139-156, nov. 2006.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2003.

_____. Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 199, p. 89-96, jan./mar. 1995.

_____. Regulação e auto regulação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 123-128, abr./jun. 2002.

MEDEIRO, Michele Dias. **Avaliação da pós-graduação no Brasil e a produção intelectual**: o “modelo Capes” de 1975 a 2002. Dissertação (mestrado). 162f. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, PPGD em Gestão Educacional, Porto Alegre, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, n. 10, maio/jul. 2007.

_____. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, maio/ jul. 2005.

MOLINA, Celina Correa de. **Gestión y evaluación de la calidad de la educación**: referencias generales para la acreditación. Bogotá, Colombia: Cooperativa editorial magisterio, 2004.

MONTESQUIEU, Charles de Second. **Do Espírito das Leis**. Trad.: MELVILLE, Jean. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas. *In*: GUERRA, Sergio (coord.). **Temas de direito regulatório**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

_____. O direito administrativo contemporâneo e a intervenção do Estado na ordem econômica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/jul. 2007.

MOREIRA, João Roberto. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. n. 12. Rio de Janeiro: Centro Latino-americano de investigações em ciências sociais, 1960.

MOREIRA, Maria Lígia; VELHO, Lea Maria Leme Strini. Pós-Graduação no Brasil: da concepção "ofertista linear" para "novos modos de produção de conhecimento". Implicações para a Avaliação. **Avaliação** (Campinas), v. 13, p. 67-88, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997.

_____. Mutações nos serviços públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1, fev. 2005.

_____. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.

MORETTI, Denise Martins. **A compatibilidade entre a lógica econômica e o ensino superior, após a Constituição Federal de 1988**: o caso da Anhanguera Educacional Participações S. A. 2013. 395 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MOROSINI, Marília Costa. A Pós-graduação no Brasil: formação e desafios. **Revista Argentina de Educación Superior (RAES)**, v. 1, p. 125-152, 2009.

MOTTA, Fabrício. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O direito à educação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NASCIMENTO, Luis Felipe. Modelo CAPES de avaliação: quais as consequências para o triênio 2010-2012? **Administração: Ensino e Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 579-600, out./dez. 2010.

NAVES, Madalena Martins Lopes. **Fatores interferentes no processo de análise de assunto**: estudo de casos de indexadores. Tese (doutorado). 283p. Programa de Pós-graduação em Ciências da Informação da UFMG. Universidade Federal de Minas Gerais. 2000.

NESTER, Alexandre Wagner. A inserção do regime concorrencial nos serviços públicos. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Direito Administrativo: e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Forum, 2008.

NOHARA, Irene Patrícia. Consensualidade e gestão democrática do interesse público no Direito Administrativo contemporâneo. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, ano 15, n. 78, mar./abr. 2013.

_____. **Reforma Administrativa e burocracia**. São Paulo: Atlas, 2012.

NONNENMACHER, Solange. **Mercantilização da educação e docência em instituições de ensino superior privado**. Santa Maria, RS, 2008, 125f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Maria, 2008.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra editora, 2010.

OBRADOVIC, Sasha. Education and economic growth. **Lex et Scientia**. Economic series. N. XVI, v. 1, 2009.

OLIVEIRA, Adriana Carla Silva de. Processo de Credenciamento das Escolas de Magistratura para fins de reconhecimento junto ao Ministério da Educação. **Revista de Direito e Liberdade**, v. 7, p. 487-506, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A administração paritária como vetor para a efetivação do direito de participação popular no processo de formação das políticas públicas no Brasil. **XVI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública** (Anais), Asunción, Paraguay, nov. 2011.

_____. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. **Prismas: Direito, Políticas Pública e Mundial**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008.

_____. **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. As organizações sociais e o Supremo Tribunal Federal: comentários à Medida Cautelar da ADIn nº 1.923-DF. In.: OLIVEIRA, Gustavo Justino (coord.). **Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 13-36.

_____. Participação Administrativa. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, set./nov. 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. Administração pública brasileira e os 20 anos da Constituição de 1988: momento de predomínio das sujeições constitucionais em face do direito fundamental à boa administração pública. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, Brasília, nov. 2008, p. 3626-3648.

ORTIZ, Gaspar Ariño. Sucessos e fracassos da regulação. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 3, ago./out. 2005.

PARKER, Abel L.; MENEGHINI, Rogério. O SciELO aos 15 anos: raison d'être, avanços e desafios para o futuro. *In*: PARKER, Abel L. (org.). **SciELO - 15 anos de acesso aberto: um estudo analítico sobre Acesso Aberto e comunicação científica**. Paris: Unesco, 2014.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. O debate sobre avaliação da educação superior: regulação ou democratização? *In*: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004.

PÉRET, Adriana de Castro Amédée; LIMA, Maria de Lourdes Rocha de. A pesquisa nos critérios de avaliação da CAPES e a formação do professor de Odontologia numa dimensão crítica. **Revista da ABENO**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 46-51, 2001.

PINTO, Angelo C.; ANDRADE, Jailson B. Fator de impacto de revistas científicas: qual o significado deste parâmetro? **Química nova**, v. 22, n. 3, p. 448-453, 1999.

PIRES, Nara; PUGGIAN, Cleonice. Pós-graduação lato sensu: legislação atual, novas diretrizes e a experiência da UNIGRANRIO. **Almanaque Unigranrio de Pesquisa**, v. 1, p. 35-47, 2014.

PORTUGAL, Maria João; BRANCA, Susana; RODRIGUES, Manuel. Dados de medida de fator de impacto das revistas científicas. **Revista de Enfermagem Referência**, Série III, n. 5, p. 211-215, dez. 2011.

POSNER, Richard A. Teorias da regulação econômica. Trad.: PRADO, Mariana Mota. *In*: MATTOS, Paulo (coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

RANGEL, Susana Salum. **Educação superior: o papel da União e a garantia de qualidade do ensino**. 2013. 414 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. 2. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

_____. **Educação Superior, Direito e Estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

REALE, Miguel. Autonomia administrativa e financeira conferida por lei federal às universidades – significado. **Justitia**, São Paulo, v. 47, n. 128, p. 44-51, jan./mar. 1985.

REMONDI, Sandra Regina. Intervenção estatal nos contratos e prestação de serviço educacional. **De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 5, jul./dez. 2002.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Direito educacional** – educação básica e federalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

RISTER, Carla Abrantoski. **Direito ao Desenvolvimento** – antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROCHA, Ludiana Carla Braga Façanha; DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. A Administração Pública e o Princípio da Confiança Legítima. A administração pública e o princípio da confiança legítima. *In: XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI*, 2008, Salvador. Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI.. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

ROCHA, Sílvio Luis Ferreira da. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

ROCHA-E-SILVA, Maurício. O Novo Qualis, que não tem nada a ver com a Ciência do Brasil. Carta aberta ao Presidente da Capes. **CLINICS**, n. 64, v. 8, p721-724, 2009.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 133-152, set./dez. 1997.

RUSSOMANO, Rosah. Alguns aspectos jurídicos da educação. *In: SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito Administrativo em debate*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SALGADO, Eneida Desiree. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. São Paulo: Atlas, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, Tarso Cabral. Transparência e acesso à informação. *In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia. Eficiência e ética na Administração Pública*. Curitiba: Ithala, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson. Os fundamentos democráticos da decisão judicial e a questão do direito e da moral – uma visão a partir do neopositivismo de Hart e a crítica de Nino. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, n. 48, p. 165-186, 2008.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica** (princípios e fundamentos jurídicos). 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior no Brasil**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior/USP, 1991 (Documento de Trabalho).

_____. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, Campinas, n. 4, p. 28-43, 2011.

SANTANA, Flavia Feitosa. **A dinâmica de aplicação do termo qualidade na educação superior brasileira**. São Paulo: Editora Senac, 2007.

SANTANO, Ana Claudia. A publicidade, a transparência e a accountability no desenvolvimento de políticas públicas e no combate à corrupção. *In*: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia. **Eficiência e ética na Administração Pública**. Curitiba: Ithala, 2015.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública**. São Paulo: LTr, 2003.

SANTOS, Cassio Miranda dos. Tradições e contradições da Pós-graduação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, São Paulo, v. 24, p. 627-641, 2003.

SANTOS, Fabio Gomes dos. Participação na administração como direito fundamental. **Revista Digital de Direito Administrativo – RDDA**, Ribeirão Preto, v. 1, n. 2, p. 436-453, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público – RBPD**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 111-156, out./dez. 2005.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHEIBE, Leda. O Conselho Técnico-Científico da Educação Básica da CAPES e a formação docente. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 814-827, 2011.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro, Renovar, 2002.

SCHWARTZMAN, Simon. **Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil - 1995-2005: Precária trajetória, incerto futuro. **Educação & Sociedade**, v. 27, p. 1021-1056, 2006.

SHIGAKI, Helena Bentani; PATRUS, Roberto. O papel da produção intelectual no Sistema de Avaliação dos Programas de Administração pela CAPES. **Teoria e Prática em Administração**, v. 2, n, p. 126-150, 2012.

SILVA, Alberto Carvalho da. Alguns problemas do nosso ensino superior. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 269-293, ago. 2001.

SILVA, Gustavo Javier Castro. **O ensino superior privado: conflito entre lucro, expansão e qualidade**. Brasília, 2008, 282f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2008.

SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica. *In*: ROCHA, Carmen Lucia Antunes (coord). **Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVEIRA; Monica Maria Rebelo Velloso da; ROCHA-NETO, Ivan. O processo de avaliação do sistema nacional de pós-graduação identifica a CAPES e a diferencia das outras agências. **Poiésis**, Tubarão, v. 10, n. 17, p. 292-309, jan./jun. 2016.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; PINTO, Felipe Chiarello de Souza. Reflexões necessárias sobre o mestrado profissional. **Revista Brasileira de Pós-Graduação – RBPG**, Brasília, v. 2, n. 4, p. 38-47, jul. 2005

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini. OAB Recomenda: uma avaliação necessária. **Contexto & Educação**, ano 30, n. 97, p. 138-159, set./dez. 2015.

SOARES, Sandra Regina; CUNHA, Maria Isabel. **Formação do professor: a docência universitária em busca de legitimidade**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2010.

SOUSA, Sandra Zákia; BIANCHETTI, Lucídio. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil: o protagonismo da ANPEd. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 36, p. 389-409, set./dez. 2007.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras. *In*: SOUTO, Marcos Juruena Villela (coord.). **Direito Administrativo em debate**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004.

_____. Função Regulatória. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 11, fev., 2002.

_____. Serviços públicos. *In*: SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SPAGNOLO, Fernando; SOUZA, Valdinei Costa. O que mudar na avaliação da Capes? **Revista Brasileira de Pós-Graduação - RBPG**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 8-34, nov. 2004.

STALLIVIERI, Luciane. O Sistema de Ensino Superior do Brasil: características, tendências e perspectivas. *In*: **D.R. Unión de Universidades de América Latina Y El**

Caribe. (Org.). Educación superior en América Latina y el Caribe: Sus estudiantes hoy. México: Gisela Rodríguez Ortiz, p. 79-100, 2007.

STEINER, João Evangelista. Qualidade e diversidade institucional na pós-graduação brasileira. **Estudos avançados.** v. 19, n. 54, São Paulo, 2005.

STIGLER, George J. A teoria da regulação. Trad.: FABIANI, Emerson. *In:* MATTOS, Paulo (coord.). **Regulação econômica e democracia:** o debate norte-americano. São Paulo: Ed. 34, 2004.

STREHL, Leticia. O fator de impacto do ISI e a avaliação da produção científica: aspectos conceituais e metodológicos. **Ciência da Informação,** Brasília, v. 34, n. 1, p. 19-27, jan./abr. 2005.

SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. **Fórum educacional,** Rio de Janeiro, n. 4, p. 3-18, out./dez. 1980.

Tácito, Caio. A configuração jurídica do serviço público. **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, n. 233, p. 373-376, jul./set. 2003.

_____. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, n. 202, p. 1-10, out./dez. 1995.

TEIXEIRA, Anísio. A administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,** Brasília, v. 86, n. 212, p. 23-37, jan./abr. 2005.

_____. **A educação e a crise brasileira.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.

VALIM, Rafael. El derecho fundamental de acceso a la información pública em el Derecho brasileño. **Revista de Investigações Constitucionais,** Curitiba, v. 3, n. 1, p. 169-181, jan./abr. 2015.

_____. O direito fundamental de acesso à informação pública. *In:* VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARICA, Josephina (coord.). **Acesso à informação pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2015.

_____. **O princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo brasileiro.** Coleção Temas de Direito Administrativo. v. 23. São Paulo: Malheiros, 2010.

VARELLA, Marcelo Dias; ROESLER, Claudia Rosane. Dificuldades de avaliação de publicações na área de Direito. **Revista Brasileira de Pós-Graduação - RBPG,** Brasília, v. 9, n. 18, p. 663-701, dez. 2012.

VELLOSO, Andrea. A pós-Graduação no Brasil: Legados e Desafios. Almanaque Unigranrio de Pesquisa, Rio de Janeiro, v. 1, p. 4-15, 2014.

VERHINE, Robert Evan. Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos: uma análise comparativa. **Educação**, v. 31, p. 166-172, 2008.

VIDAL, Diana Gonçalves. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 577-588, jul./set. 2013.

VOGEL, Michely Jabala Mamede. **Avaliação da pós-graduação brasileira: análise dos quesitos utilizados pela CAPES e das críticas da comunidade acadêmica**. São Paulo, 2015, 187p. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2015.

VROEIENSTIJN, A. I. **Melhoria e Responsabilização**: Navegando entre Cila e Caribidis. Manual de Acaliação Externa da Qualidade no Ensino Superior. Trad.: Maria Beatriz Ribeiro de Oliveira Gonçalves. Brasília: CRUB, 1996.

WEBER, Silke. Avaliação e Regulação da Educação Superior: conquistas e impasses. **Educação & Sociedade** (Impresso), Campinas, v. 31, p. 1247-1269, 2010.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da intervenção do Estado no domínio social**. São Paulo: Malheiros, 2009.

APÊNDICE I

Tabelas comparativas dos critérios utilizados para definição do Qualis-Periódicos no ciclo de avaliação de 2013, para os anos de 2010 a 2012

Tabelas 1.1 e 1.2 - Grande Área Ciências Agrárias

Tabela 1.1 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos A1, A2 e B1.

Área do Conhecimento	Estrato A1	Estrato A2	Estrato B1
Ciências e Tecnologia de Alimentos	- JCR > 3,286.	- 2,446 < JCR < 3,285.	- 1,289 < JCR < 2,445.
Ciências Agrárias I	- JCR/ISI ≥ 2,500.	- 1,500 ≤ JCR/ISI ≤ 2,499 ou ser nacional com JCR entre 0,750 e 1,499.	- 0,001 ≤ JCR/ISI ≤ 1,499.
Medicina Veterinária	- JCR ≥ 3,138.	- 2,266 ≤ JCR < 3,138.	- 0,756 ≤ JCR < 2,266
Zootecnia/Recursos Pesqueiros	- JCR ≥ 2,400.	- 1,400 < JCR < 2,399.	- 0,500 < JCR < 1,399.

Tabela 1.2 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos B2, B3, B4 e B5.

Área do Conhecimento	Estrato B2	Estrato B3	Estrato B4	Estrato B5
Ciências e Tecnologia de Alimentos	- 0,522 < JCR < 1,288.	- 0,000 < JCR < 0,521 ou SJR > 0,225.	- SJR < 0,224 ou estar em duas bases indexadoras.	- Indexação em uma base de dados.
Ciências Agrárias I	- Indexação em 4 bases de dados ou ser nacional no Scopus ou no ISI sem JCR	- Indexação em 3 bases de dados.	- Indexação em 2 bases de dados.	- Indexação em 1 base de dados.
Medicina Veterinária	- JCR < 0,756 ou apresentar 4 indexadores.	- Indexação em 3 bases de dados.	- Indexação em 1 base de dados.	- não possui indexadores.
Zootecnia/Recursos Pesqueiros	- 0,001 < JCR < 0,499.	- Indexação em 4 bases de dados.	- Indexação em 3 base de dados.	- Indexação em 1 base de dados.

Tabelas 2.1 e 2.2 - Grande Área Ciências Biológicas

Tabela 2.1 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos A1, A2 e B1.

Área do Conhecimento	Estrato A1	Estrato A2	Estrato B1
Biodiversidade	- Fator de Impacto padronizado (FIP) ≥ 2,5 ou Índice Scimago H (H) ≥ 75.	- 75 > H ≥ 50 ou 2,5 > FIP ≥ 1,5.	- 50 > H ≥ 20 ou 1,5 > FIP ≥ 0,5.
Ciências Biológicas I	- Mediana do Fator de Impacto das publicações pelos PPGs (FI) ≥ 4,3.	- 3,09 > FI ≥ 3,1.	- 3,09 > FI ≥ 2,0.
Ciências Biológicas II	- Mediana de diversos fatores de impacto, incluindo o JCR e o <i>Cites pelo doc</i> (FI) ≥ 5,0.	- 5,00 > FI ≥ 3,36.	- 3,36 > FI ≥ 2,26.

Ciências Biológicas III	- Fator de impacto com base no ISI- <i>Web of Science</i> (FI) $\geq 5,01$.	- $5,00 > FI \geq 3,55$.	- $3,54 > FI \geq 2,60$.
-------------------------	--	---------------------------	---------------------------

Tabela 2.2 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos B2, B3, B4 e B5.

Área do Conhecimento	B2	Estrato B3	Estrato B4	Estrato B5
Biodiversidade	- $H < 20$ ou $FI_p < 0,5$.	- Indexação na base Scielo. - Uso no periódico 2007-2010 superior a 10.	- Uso no periódico 2007-2010 ≥ 4 e < 10 .	- Periódicos adequados com uso no período 2007-2010 < 4 .
Ciências Biológicas I	- $1,99 > FI \geq 1,6$.	- $1,59 > FI \geq 1,1$.	- $1,09 > FI \geq 0,51$.	- $FI < 0,5$.
Ciências Biológicas II	- $2,26 > FI \geq 1,34$.	- $1,34 > FI \geq 0,9$.	- $0,9 > FI \geq 0,45$.	- $FI < 0,45$.
Ciências Biológicas III	- $2,59 > FI \geq 1,80$.	- $1,79 > FI \geq 1,13$.	- $1,12 > FI \geq 0,51$.	- $FI < 0,50$.

Tabelas 3.1 e 3.2 - Grande Área Ciências da Saúde

Tabela 3.1 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos A1, A2 e B1.

Área do Conhecimento	Estrato A1	Estrato A2	Estrato B1
Educação Física, Fisioterapia, Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional	- Epist4: $JCR \geq 1,54$.	- Epist4: $JCR < 1,54$.	- Epist4: indexação nas bases SJR, Scielo e Medline.
	- Epist3: $JCR \geq 3,25$.	- Epist3: $1,75 \leq JCR < 3,25$.	- Epist3: $JCR < 1,75$ e indexação nas bases SJR e Scielo.
	- Epist2: $JCR \geq 3,85$.	- Epist2: $3,25 \leq JCR < 3,85$.	- Epist2: $JCR < 3,25$ e indexação na base SJR.
	- Epist1: -	- Epist1: -	Epist1: -
Enfermagem	- $WoS/JCR \geq 0,800$ ou $Scopus/SCImago (H) \geq 16$. - Outras áreas $WoS/JCR \geq 2,900$.	- $2,000 < WoS/JCR < 2,899$ ou $6 < H < 15$. - Outras áreas: $2,00 < WoS/JCR < 2,899$ ou $H \geq 33$.	- $0,001 < WoS/JCR < 0,299$ ou $0,1 < H < 5$ ou CUIDEN com $RIC \geq 0,6000$. - Outras áreas: $0,001 < WoS/JCR < 1,999$ ou $0,1 < H < 32$.
Farmácia	- Fator de Impacto $JCR (j) \geq 3,809$.	- $3,808 > j \geq 2,856$.	- $2,855 > j \geq 1,699$ ou Fator de Impacto SJT (h) $\geq 0,997$.
Medicina I	- Fator de Impacto (FI) $> 4,0$.	- FI entre 2.8 e 3.99.	- FI entre 1.6 e 2.79.
Medicina II	- Fator de Impacto (FI) ou <i>Cites per doc</i> $\geq 4,000$.	- FI e <i>Cites per doc</i> entre 3,999 e 2,800.	- FI e <i>Cites per doc</i> entre 2,799 e 1,600.
Medicina III	- Fator de Impacto (FI) ou <i>Cites per doc</i> $\geq 4,000$.	- Fator de Impacto (FI) ou <i>Cites per doc</i> $\geq 2,85$.	- Fator de Impacto (FI) ou <i>Cites per doc</i> $\geq 1,6$.
Nutrição	- Fator de Impacto $JCR (FI) \geq 3,283$ ou $SCImago (H) \geq 87$.	- Fator de Impacto $JCR (FI)$ entre 2,471 e 3,281 ou $SCImago (H)$ entre 59 e 66.	- Fator de Impacto $JCR (FI)$ entre 1,065 e 2,470 ou $SCImago (H)$ entre 30,58.
Odontologia	- Fator de Impacto JCR/ISI e <i>Cites per doc</i> $\geq 3,15$.	- Fator de Impacto JCR/ISI e <i>Cites per doc</i> entre 2,10 e 3,14.	- Fator de Impacto JCR/ISI e <i>Cites per doc</i> entre 1,56 e 2,09..
Saúde Coletiva	São utilizados os fatores Scopus (índice H e <i>cites per doc</i>), JCR (FI) e Scielo (número médio de citações por artigo). Foram utilizados como ponto de corte: A1 > 95 , A2 > 90 , B1 > 75 , B2 > 45 e B3 < 45 .		

Tabela 3.2 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos B2, B3, B4 e B5.

Área do Conhecimento	Estrato B2	Estrato B3	Estrato B4	Estrato B5
Educação Física, Fisioterapia, Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional	- Epist4: indexação na base LILACS.	- Epist4: Indexação na base CINHAHL.	- Epist4: -	- Epist4: -
	- Epist3: indexação na base LILACS.	- Epist3: Indexação na base CINHAHL.	- Epist3: -	- Epist3: -
	- Epist2: indexação na base Scielo.	- Epist2: indexação na base LILACS.	- Epist2: Indexação na base CINHAHL..	- Epist2: -
	- Epist1: JCR ≥ 2 .	- Epist1: JCR < 2 e indexação nas bases SJR e Scielo.	- Epist1: -	- Epist1: -
Enfermagem	- $0,2000 < RIC < 0,5999$. - Indexação em uma das bases de dados listadas.	- $0,0001 < RIC < 0,1999$ ou indexação na base Lilacs.	- Indexação nas bases BDEFN ou Latindex.	- Indexação em outras bases de dados reconhecidas.
Farmácia	- $1,698 > j \geq 0,688$ ou $0,996 > h \geq 0,402$.	- $0,687 > j \geq 0,018$ ou $0,401 > h \geq 0,184$.	- $0,017 > j \geq 0,00$ ou $h \geq 0,183$.	- Indexação em uma das bases de dados listadas. - Não indexação no ISI/ Web of Knowledge/Thomson Reuters e Scopus/SCImago/Elsevier.
Medicina I	- FI entre 0.8 e 1.59.	- FI entre 0.2 e 0.79.	- FI < 0.2 , com indexação nas bases MedLine, ISI, Scopus, Scielo.	- Indexação nas bases Lilacs ou outras.
Medicina II	- FI e <i>Cites per doc</i> entre 1,599 e 0,800.	- FI e <i>Cites per doc</i> entre 0,799 e 0,200.	- FI e <i>Cites per doc</i> $< 0,200$. - Indexação nas bases Medline, PubMed, Scielo, Scopus ou ISI sem FI medido.	- Indexação nas bases LILACS, LATINDEX ou semelhantes.
Medicina III	- Fator de Impacto (FI) ou <i>Cites per doc</i> $\geq 0,8$.	- Fator de Impacto (FI) ou <i>Cites per doc</i> $\geq 0,001$.	- Indexação nas bases Medline, Scielo ou Lilac.	- Indexação em outras bases.
Nutrição	- Fator de Impacto JCR (FI) entre 0,001 e 1,064 ou SCImago (H) entre 0 e 29.	- Indexação nas bases Scielo ou PubMed.	- Indexação em outras bases de dados. - Vinculação a sociedade brasileira da área de Nutrição.	- Periódicos indexados em outras bases e não vinculados a sociedades brasileiras na área de Nutrição.
Odontologia	- Fator de Impacto JCR/ISI e <i>Cites per doc</i> entre 0,50 e 1,55.	- Fator de Impacto JCR/ISI e <i>Cites per doc</i> $\leq 0,49$ ou indexação nas bases Scielo ou Medline/PubMed..	- Indexação nas basesLILACS, LATINDEX ou EBSCO.	- Indexação na base Bibliografia Brasileira de Odontologia – BBO.
Saúde Coletiva	Vide tabela acima	Vide tabela acima	- Indexação em bases de dados sem	- Revistas com acesso online que não atendem aos

			indicadores bibliométricos.	critérios dos estratos superiores.
--	--	--	-----------------------------	------------------------------------

Tabelas 4.1 e 4.2 - Grande Área Ciências Exatas e da Terra

Tabela 4.1 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos A1, A2 e B1.

Área do Conhecimento	Estrato A1	Estrato A2	Estrato B1
Astronomia / Física	- Fator de Impacto (FI) ≥ 6	- $3,5 \leq FI < 6$ - Periódicos de outras áreas: $FI \geq 4$	- $2,0 \leq FI < 3,5$ - Periódicos de outras áreas: $3,2 \leq FI < 4,5$.
Ciências da Computação	- Mediana entre JCR e HS (J^*) $> 1,44$.	- $1,18 < J^* \leq 1,44$	- $0,90 < J^* \leq 1,18$
Geociências	- Periódico internacional - $SJR \geq 1,40$ e $JCR/FI-5 \geq 2,80$. - A2 podem ser reclassificadas se indexadas nas bases de dados listadas.	- Periódico internacional. - $SJR \geq 0,85$ e $JCR/FI-5 \geq 1,40$.	- Periódico internacional. - $SJR \geq 0,30$ e $JCR/FI-5 \geq 0,50$. - B3 podem ser reclassificadas se indexadas nas bases de dados listadas.
Matemática / Probabilidade e Estatística	A área utiliza um complexo procedimento com três etapas. Na primeira etapa há uma ponderação entre o fator de impacto e o índice de meia-vida do JCR 2011, valendo-se da métrica <i>Eigenfactor Metrics</i> . Na segunda etapa outros periódicos que não estão no JCR, mas estão em indexadores relevantes, ingressam na disputa. Na terceira etapa são analisadas revistas de outras áreas, aplicando-se uma fórmula para comparação com as demais. Estabelecido um <i>ranking</i> , aplica-se a fórmula geral definida pelo CTC-ES.		
Química	- Fator de Impacto (FI) $\geq 4,0$	- $4,0 \leq FI < 3,0$	- $2,0 \leq FI < 3,0$

Tabela 4.2 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos B2, B3, B4 e B5.

Área do Conhecimento	Estrato B2	Estrato B3	Estrato B4	Estrato B5
Astronomia / Física	- $1,5 \leq FI < 2,0$ - Periódicos de outras áreas: $2,0 \leq FI < 3,2$.	- $1,0 \leq FI < 1,5$ - Periódicos de outras áreas: $1,5 \leq FI < 2,0$.	- $0,7 \leq FI < 1,0$ - Periódicos de outras áreas: $1,2 \leq FI < 1,5$.	- $FI < 0,7$ - Periódicos de outras áreas: $FI < 1,2$.
Ciências da Computação	- $0,76 < J^* \leq 0,90$	- $0,63 < J^* \leq 0,76$	- $0,18 < J^* \leq 0,63$	- $J^* \leq 0,18$ - Satisfazer os critérios mínimos da área.
Geociências	- Periódico nacional. - Editado por inst. - Corpo editorial de abrangência nacional ou internacional. - Diversidade inst. e periodicidade nos últimos 4 anos.	- Periódico internacional. - $SJR < 0,30$ e $JCR/FI-5 < 0,50$.	- Editado por inst. - Ao menos uma publicação por ano.	- Publicações que não atendam os demais critérios.
Matemática / Probabilidade e Estatística	Vide explicação da tabela anterior.			
Química	- $1,5 \leq FI < 2,0$	- $1,0 \leq FI < 1,5$	- $0,5 \leq FI < 1,0$	- $0,0 \leq FI < 0,5$

Tabelas 5.1 e 5.2 - Grande Área Engenharias

Tabela 5.1 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos A1, A2 e B1.

Área do Conhecimento	Estrato A1	Estrato A2	Estrato B1
Engenharias I	- Fator de Impacto do JCR/ISI (FI) > 1,273. - Periódicos de outras áreas, Fator de impacto JCR > 3,1.	- 0,649 < FI ≤ 1,273. - Periódicos de outras áreas: 1,631 < FI ≤ 3,1.	- 0,1 < FI ≤ 0,649. - Periódicos de outras áreas: 0,1 < FI ≤ 1,631.
Engenharias II	- Fator de Impacto do JCR/ISI (FI) ≥ 1,0. - Periódico de outras áreas, Fator de Impacto JCR ≥ 6,0.	- 0,5 ≤ FI < 1,0. - Periódicos de outras áreas: 2,2 ≤ FI < 6,0.	- 0,3 ≤ FI < 0,5. - Periódicos de outras áreas: 1,0 ≤ FI < 2,2.
Engenharias III	Os periódicos indexados na base JCR/ISI ocupam os estratos de A1 a B2, conforme Fator de Impacto Ponderado. Elabora-se um <i>ranking</i> e divide-se a classificação conforme limites estabelecidos pelo CTC-ES.		
Engenharias IV	Fator de Impacto baseado em fórmula para cada indexador (IFn) < 0,75.	- 0,53 < IFn < 0,75. - Periódicos de outras áreas: 1,67 < IFn.	- 0,0 < IFn < 0,35. - Periódicos de outras áreas: 0,64 < IFn < 1,67.

Tabela 5.2 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos B2, B3, B4 e B5.

Área do Conhecimento	Estrato B2	Estrato B3	Estrato B4	Estrato B5
Engenharias I	- FI < 0,1. - Periódicos de outras áreas: FI < 0,1. - Indexação no SJR, Scielo ou Scopus e principal sociedade científica de cada subárea.	- Indexação no SJR, Scielo ou Scopus e principal sociedade científica de cada subárea, ou com circulação internacional.	- Principais periódicos de divulgação científica. - Corpos de revisores restrito. - Circulação nacional.	- Abrangência local.
Engenharias II	- FI < 0,3 ou estar no Scielo. - Periódicos de outras áreas: FI < 1,0 ou estar no Scielo.	- Periódicos de Associações sem FI	- Conforme importância para a área. - Abrangência além do local.	- Conforme importância para a área.
Engenharias III	- piores classificados na fórmula mencionada. - Indexados na base Scopus, ordenados utilizando-se o <i>cites per doc</i> .	- piores classificados na fórmula mencionada. - Indexados na base Scopus, ordenados utilizando-se o <i>cites per doc</i> .	- Abrangência nacional ou internacional. - Corpo editorial bem definido.	- Abrangência regional.
Engenharias IV	- 0,4 < SJR < 1,6 - Periódicos de outras áreas: 0,0 < IFn < 0,64.	- 0,0 < SJR < 0,4. - Periódicos de outras áreas: 0,0 < SJR < 222	- Periódico sem fator de impacto. - Indexação em uma das bases de dados listada. - Registro no <i>Scientific Electronic Library Online-Scielo</i> .	- Periódicos que não preencheram os requisitos dos demais grupos.

Tabelas 6.1 e 6.2 - Grande Área Multidisciplinar

Tabela 6.1 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos A1, A2 e B1.

Área do Conhecimento	Estrato A1	Estrato A2	Estrato B1
Biociências	- Fator de Impacto com base no JCR (FI) $\geq 4,3$.	- $3,2 \leq FI < 4,3$.	- $2,1 \leq FI < 3,2$.
Ciências Ambientais	A área utiliza 7 critérios: (i) classificação na área de origem e em um área de origem secundária; (ii) média ponderada da avaliação em todas as áreas da CAPES (indicador Q); (iii) classificação no JCR de 2011; (iv) presença na base de dados Scielo; (v) presença na base de dados Scopus; (vi) pluralidade ou multidisciplinariedade do corpo editorial e das linhas editoriais; e (vii) índice de povoamento por programas da Área. A classificação é feita em 4 etapas: 1) extrai-se o Qualis interdisciplinar da publicação; 2) análise conforme os critérios da área; 3) inclusão de periódicos bem avaliados de outras áreas; e 4) Conferência através de testes.		
Ensino	- Indexação nas bases de dados ISI/Scopus ou ERIH-INT. -Ser especializada na área de ensino/cognição/aprendizagem/educação.	- Indexação nas bases de dados ISI/Scopus ou ERIH-INT, - Pertencer à área multidisciplinar.	- Ser indexada em umas das bases CAPES ou ERIH-NAT ou W. -Ser especializada na área de ensino/cognição/aprendizagem/educação.
		- Indexação nas bases de dados Scielo ou ERIH-INT. -Ser especializada na área de ensino/cognição/aprendizagem/educação.	- Indexação nas bases de dados ISI/Scopus ou ERIH-INT, - Pertencer à área multidisciplinar. - Indexação nas bases de dados ISI/Scopus ou ERIH-INT, - Pertencer à área disciplinar afim com ensino.
Interdisciplinar	É elaborada classificação exigindo 5 critérios: (i) classificação principal e secundária; (ii) indicador Q; (iii) indicador J*; (iv) normalização do fator de impacto Na; (v) SJR – SCImago. Com base nesses critérios as revistas são classificadas entre A1 e B1.		
Materiais	Foram analisados periódicos de três subáreas: Engenharia, Materiais e Correlatas. Decidiu-se que no mínimo 50% dos conceitos A1 e B2 seriam das subáreas Engenharia e Materiais. Utilizou-se o índice <i>Cites per Documentos (2 years)</i> para classificação.		

Tabela 6.2 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos B2, B3, B4 e B5.

Área do Conhecimento	Estrato B2	Estrato B3	Estrato B4	Estrato B5
Biociências	- $1,4 \leq FI < 2,1$.	- $0,8 \leq FI < 1,4$.	- $0,1 \leq FI < 0,8$. - Estar na base de dados Scielo.	- $FI \geq 0,1$. - Possui indexação.
Ciências Ambientais	- Vide considerações da tabela acima.			
Ensino	- Ter livre acesso no Google ou no Portal CAPES. -Ser especializada na área de ensino/cognição/aprendizagem/educação.	- Ter livre acesso no Google ou no Portal CAPES. -Ser especializada na área multidisciplinar.	- Ter livre acesso no Google ou no Portal CAPES. -Ser especializada na área disciplinar afim com ensino.	- Ter livre acesso no Google ou no Portal CAPES. -Ser especializada na área disciplinar.

	- Indexação nas bases de dados ISI/Scopus ou ERIH-INT, - Pertencer à área disciplinar afim com ensino.	- Indexação nas bases de dados ISI/Scopus ou ERIH-INT, - Pertencer à área disciplinar.	- Indexação nas bases de dados ISI/Scopus ou ERIH-INT, - Pertencer à área disciplinar. - FI ≥ 0,5.	- Ser indexada em umas das bases CAPES ou ERIH-NAT ou W. - pertencer a outras áreas.
	- Indexação nas bases de dados ISI/Scopus ou ERIH-INT, - Pertencer à área disciplinar. - FI ≥ 1,5.	- Indexação nas bases de dados ISI/Scopus ou ERIH-INT, - Pertencer à área disciplinar. - FI ≥ 1,0.	- Indexação na bases de dados Scielo ou ERIH-INT, - Pertencer a outras áreas.	
	- Ser indexada em umas das bases CAPES ou ERIH-NAT ou W. -Ser especializada na área multidisciplinar.	- Ser indexada em umas das bases CAPES ou ERIH-NAT ou W. -Ser especializada na área multidisciplinar.	- Ser indexada em umas das bases CAPES ou ERIH-NAT ou W. -Ser especializada na área disciplinar.	- Não ser acadêmica, mas possuir circulação em escolas.
	- Não ser acadêmica, mas possuir circulação em escolas.	- Não ser acadêmica, mas possuir circulação em escolas.	- Não ser acadêmica, mas possuir circulação em escolas.	
Interdisciplinar	As revistas que não preenchem os critérios para A1 – B1, são classificadas se presentes na base de dados Scielo, podendo obter conceitos B1 e B2. Em todos os estratos B a classificação considera os critérios já mencionados e a indexação na base de dados Scopus, o número e importância de bases específicas e a pluralidade ou multidisciplinaridade do corpo editorial.			
Materiais	Utilizando-se os critérios mencionados, fixou-se os seguintes patamares mínimos de notas: B2 se indexados no SCimago/ISI e B3 se indexados no Scielo. Periódicos não indexados poderiam ocupar os estratos B4 (so possuísem citações) e B5.			

Tabelas 7.1 e 7.2 - Grande Área Ciências Humanas

Tabela 7.1 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos A1, A2 e B1.

Área do Conhecimento	Estrato A1	Estrato A2	Estrato B1
Antropologia / Arqueologia	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 75% dos autores devem ser de ao menos 5 de inst. não vinculadas. - Conselho Editorial com representação nacional e internacional. - Ao menos um artigo com autor filiado a inst. Estrangeira. - Estar atualizado e acessível <i>online</i> (edições dos últimos 5 anos). - Estar em pelo menos 3 dos indexadores mencionados. - Ter destacado reconhecimento de qualidade, demonstrado pelo 	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 75% dos autores devem ser de ao menos 5 de inst. não vinculadas. - Conselho Editorial com representação nacional e internacional. - Ao menos um artigo com autor filiado a inst. Estrangeira. - Estar atualizado e acessível <i>online</i> (edições dos últimos 4 anos). - Estar em pelo menos 2 dos indexadores, sendo 1 intern. - Demonstrar tradição nos últimos 10 anos ou inovação 	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 60% dos autores devem ser de ao menos 4 de inst. não vinculadas. - Conselho Editorial com representação nacional e internacional. - Estar atualizado e acessível <i>online</i> (edições dos últimos 4 anos). - Ter circulação internacional. - Estar em pelo menos 2 dos indexadores já mencionados

	preenchimento dos demais requisitos por 10 anos.	com publicações em idiomas estrangeiros.	
Ciências Políticas e Relações Internacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Indexação na Base SCImago 100% originais. - Ao menos 30% de artigos/ano com autores estrangeiros. - Conselho editorial formado por autores renomados. - Indicadores JCR ou SJR que permitam mensurar o fato de impacto. - SJR > 0.30. - Revisão por pares duplamente cegos. - Ao menos 85% de artigos de autores não vinculados à inst. 	<ul style="list-style-type: none"> - Indexação na Base SCImago 100% originais. - Ao menos 15% de artigos/ano com autores estrangeiros. - Indicadores JCR ou SJR que permitam mensurar o fato de impacto. - Publicação por inst. nacional ou internacional. - Revisão por pares duplamente cegos. - Periodicidade mínima semestral. - Ao menos 85% de artigos de autores não vinculados à inst. 	<ul style="list-style-type: none"> - Indexação na Base SCImago. - Publicado por programa avaliado com as notas 5, 6 ou 7. - Publicado por inst., com revisão por pares. - Periodicidade mínima semestral. - Ao menos 60% de artigos de autores não vinculados à inst. e de no mínimo 4 outras inst.
Educação	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação amplamente reconhecida pela área e atendimento das normas técnicas. - Ter ampla circulação. - Periodicidade mínima de 3 por ano. - Conselho editorial e pareceristas de diferentes inst. e altamente qualificados. - Mínimo de 18 artigos por ano. - Ao menos 75% dos autores devem ser de ao menos 5 de inst. não vinculadas. - Ao menos 2 pesquisadores filiados a inst. estrangeiras reconhecidas. - Indexação em 6 bases, sendo 3 internacionais e uma delas a Scielo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação amplamente reconhecida pela área e atendimento das normas técnicas. - Ter ampla circulação. - Periodicidade mínima de 2 por ano. - Conselho editorial e pareceristas de diferentes inst. e altamente qualificados. - Mínimo de 18 artigos por ano. - Ao menos 75% dos autores devem ser de ao menos 5 de inst. não vinculadas. - Indexação em 5 bases, sendo 2 internacionais e uma delas a Scielo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação reconhecida pela área e atendimento das normas técnicas. - Ter circulação nacional. - Periodicidade mínima de 2 por ano. - Conselho editorial e pareceristas de diferentes inst. e qualificados. - Mínimo de 14 artigos por ano. - Ao menos 60% dos autores devem ser de ao menos 4 de inst. não vinculadas. - Indexação em 4 bases nacionais ou internacionais.
Filosofia	<ul style="list-style-type: none"> - Destacada qualidade, demonstrado nos relatórios dos avaliadores que evidenciem a superioridade em todas as exigências para o estrato A2. 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação por inst., com avaliação por pares. - Indexação em 2 indicadores dentre os listados. - Mínimo de 18 artigos por volume. - Ao menos 75% dos autores devem ser de ao menos 5 de inst. não vinculadas. - Publicar regularmente resenhas de livros. - Periodicidade mínima semestral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação por inst., com avaliação por pares. - Conselho editorial com membros de inst. estrangeiras. - Indexação em 1 indicador dentre os listados. - Mínimo de 18 artigos por volume. - Ao menos 60% dos autores devem ser de ao menos 5 de inst. não vinculadas.

Geografia	<ul style="list-style-type: none"> - Índice “h” superior a 11. - Possuir versão eletrônica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Índice “h” superior a 10 sem versão eletrônica; ou - Índice “h” entre 8 e 10 com versão eletrônica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Índice “h” de 4,0 a 7,9.
História	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as exigências do estrato A2. - Destacada qualidade, demonstrado nos relatórios dos avaliadores que evidenciem a superioridade em todas as exigências para o estrato A2. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as exigências do estrato B1. - Ao menos 75% dos autores devem ser de ao menos 5 de inst. não vinculadas. - Disponibilidade integral do conteúdo na internet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as exigências do estrato B2. - Mínimo de 18 artigos por ano. - Ao menos 60% dos autores devem ser de ao menos 5 de inst. não vinculadas.
Psicologia	<ul style="list-style-type: none"> - Presença no ISI e no PsyInfo. - Publicação por associação científica com reconhecimento internacional. - Condição para se tornar referência internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presença no ISI, ou no PsyInfo, Scopus e Scielo (nos três), ou em 2 indexadores dentre os listados. - Periodicidade mínima semestral (se revista de subárea) ou quadrimestral (se generalista). 	<ul style="list-style-type: none"> - Presença no ISI, PsyInfo, Scopus e Scielo, ou em 4 indexadores dentre os listados.
Sociologia / Ciências Sociais	<ul style="list-style-type: none"> - Destacada qualidade, demonstrado nos relatórios dos avaliadores que evidenciem a superioridade em todas as exigências para o estrato A2. - Indexação no Scielo e em outros 2 dentre os listados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação por inst. - Atualização de todos os números do ano anterior até 31 de março. - Indexação no Scielo, Redalyc e mais 2 bases de dados dentre as listadas. - Periodicidade semestral. - Mínimo de 18 artigos por ano. - Ao menos 75% dos autores devem ser de ao menos 5 de inst. não vinculadas. - Ao menos 1 Artigo por volume com autor filiado a inst. estrangeira. 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação por inst. - Atualização de todos os números do ano anterior até 31 de março. - Indexação em bases de dados como no Scielo e Redalyc. - Periodicidade semestral. - Mínimo de 18 artigos por volume. - Ao menos 60% dos autores devem ser de ao menos 4 de inst. não vinculadas. Obs.: Caso não haja indexação, é possível a classificação no estrato se preenchidos outros requisitos.

Tabela 7.2 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos B2, B3, B4 e B5.

Área do Conhecimento	Estrato B2	Estrato B3	Estrato B4	Estrato B5
Antropologia / Arqueologia	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 45% dos autores devem ser de ao menos 3 de inst. não vinculadas. - Conselho Editorial com representação nacional. - Ter circulação nacional. - Estar em uma base de dados ou indexador nacional ou internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 30% dos autores devem ser de ao menos 3 de inst. não vinculadas. - Conselho Editorial com representação nacional. - Ter circulação nacional. - Estar em uma base de dados ou indexador nacional ou internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 20% dos autores devem ser de ao menos 3 de inst. não vinculadas. - Conselho Editorial com representação nacional. - Ter circulação regional. - Ter periodicidade regular. 	<ul style="list-style-type: none"> - Obter os critérios mínimos de periódico científico, sem exigências adicionais.

	- Ter periodicidade regular.	- Ter periodicidade regular.		
Ciências Políticas e Relações Internacionais	- Publicado por programa de pós-graduação. - Publicado por inst., com revisão por pares. - Ao menos 45% de artigos de autores não vinculados à inst. e de no mínimo 4 outras inst. - Presença em um dos indexadores listados.	- Publicado por inst., com revisão por pares. - Ao menos 30% de artigos de autores não vinculados à inst. e de no mínimo 3 outras inst. - Presença em um dos indexadores listados.	- Ao menos 20% de artigos de autores não vinculados à inst. e de no mínimo 3 outras inst. - Presença em um indexador ou base de dados internacional.	- Publicado por inst., com revisão por pares.
Educação	- Publicação reconhecida pela área e atendimento das normas técnicas. - Ter circulação nacional. - Periodicidade mínima de 2 por ano. - Conselho editorial e pareceristas de diferentes inst. e qualificados. - Mínimo de 12 artigos por ano. - Ao menos 50% dos autores devem ser de ao menos 3 de inst. não vinculadas. - Indexação em 3 bases nacionais ou internacionais.	- Publicação com atendimento das normas técnicas. - Ter circulação nacional. - Periodicidade mínima de 2 por ano. - Conselho editorial e pareceristas de diferentes inst. e qualificados. - Mínimo de 12 artigos por ano. - Ao menos 40% dos autores devem ser de ao menos 3 de inst. não vinculadas. - Indexação em 2 bases nacionais ou internacionais.	- Publicação com atendimento das normas técnicas. - Ter circulação regional. - Periodicidade mínima de 2 por ano. - Conselho editorial e pareceristas de diferentes inst. - Mínimo de 12 artigos por ano. - Ao menos 50% dos autores devem ser de inst. não vinculadas. - Indexação em 1 base nacional ou internacional.	- Publicação com atendimento das normas técnicas. - Periodicidade mínima de 2 por ano. - Pareceristas de mais de 1 inst. - Mínimo de 12 artigos por ano.
Filosofia	- Publicação por inst., com avaliação por pares. - Mínimo de 14 artigos por volume. - Ao menos 45% dos autores devem ser de ao menos 4 de inst. não vinculadas.	- Publicação por inst., com avaliação por pares. - Mínimo de 10 artigos por volume. - Ao menos 30% dos autores devem ser de ao menos 3 de inst. não vinculadas.	- Mínimo de 10 artigos por volume. - Ao menos 20% dos autores devem ser de ao menos 2 de inst. não vinculadas.	- Obter os critérios mínimos de periódico científico, sem exigências adicionais. - Ser considerado adequado.
Geografia	- Índice “h” de 3,0 a 3,9.	- Índice “h” de 2,0 a 2,9.	- Índice “h” de 1,0 a 1,9.	- Índice “h” inferior a 1,0.
História	- Todas as exigências do estrato B3. - Publicada com apoio ou financiamento Público. - Avaliação por pares.	- Todas as exigências do estrato B4. - Disponibilidade em base de dados com critérios de excelência reconhecidos. - Ao menos 30% dos autores devem ser de	- Publicação por inst. reconhecida pela coordenação da área. - Atendimento dos critérios mínimos. - Ao menos 30% dos autores devem ser de	- Periódico que não atenda aos critérios mínimos estabelecidos, mas que apresentem claro perfil acadêmico/científico.

	<p>Indexação em base de dados nacional ou internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 40% dos autores devem ser de ao menos 4 de inst. não vinculadas. - Conselho editorial e consultivo com significativa distribuição regional e com inst. não representando mais de 20% do total. 	<p>ao menos 3 de inst. não vinculadas.</p>	<p>ao menos 2 de inst. não vinculadas.</p>	
Psicologia	<ul style="list-style-type: none"> - Presença em 2 indexadores dentre os listados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presença em 1 indexador dentre os listados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação por inst., com avaliação por pares ou disponibilidade no PePsc/IBDs distintos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento aos requisitos mínimos da área.
Sociologia / Ciências Sociais	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação por inst. - Ao menos 45% dos autores devem ser de ao menos 3 de inst. não vinculadas. - Presença em 1 base de dados dentre as listadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação por inst. - Ao menos 30% dos autores devem ser de ao menos 3 de inst. não vinculadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 20% dos autores devem ser de ao menos 3 de inst. não vinculadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento aos requisitos mínimos da área ou ser um periódico de discentes.

Tabelas 8.1 e 8.2 - Grande Área Ciências Sociais Aplicadas

Tabela 8.1 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos A1, A2 e B1.

Área do Conhecimento	Estrato A1	Estrato A2	Estrato B1
Administração / Ciências Contábeis / Turismo	<ul style="list-style-type: none"> - Índice “H-Scopus” > 20 ou JCR > 1,0. 	<ul style="list-style-type: none"> - Índice “H-Scopus” superior a 4 e menor ou igual a 20, ou JCR superior a 0,2 e menor ou igual a 1,0. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as exigências do estrato B2. - Ter mais de 5 anos. - Índice “H-Scopus” superior a 0 e menor ou igual a 4, ou JCR superior ou igual a 0 e menor ou igual a 0,2. - Indexação na Scielo ou Radalyc, ou pertencer a uma das editoras listadas.
Arquitetura e Urbanismo / Design	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 16 Artigos por ano. - 8 anos de publicação regular. - Ao menos 75% dos autores devem ser de ao menos 4 de inst. não vinculadas. - Indexação em 2 bases de dados, sendo 1 internacional, publicada em 	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 16 Artigos por ano. - 5 anos de publicação regular. - Ao menos 60% dos autores devem ser de ao menos 4 de inst. não vinculadas. - Indexação em 1 bases de dados internacional, publicada em língua 	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 16 Artigos por ano. - 4 anos de publicação regular. - Ao menos 50% dos autores devem ser de ao menos 3 de inst. não vinculadas. - Indexação em base de dados nacional, publicada em língua estrangeira ou

	língua estrangeira e disponível <i>online</i> . - Corpo editorial com pesquisadores de 5 inst. diferentes e 3 internacionais.	estrangeira ou resumo bilingue e disponível <i>online</i> . - Corpo editorial com pesquisadores de 3 inst. diferentes e 1 internacionais.	resumo bilingue e disponível <i>online</i> . - Corpo editorial com pesquisadores de 3 inst. diferentes e 1 internacionais.
Ciências Sociais Aplicadas	- Indexação <i>no Web of Science</i> ou JCR. - Enquadramento na área CSA1. - Periódico relacionado à área de conhecimento de Ciências Humanas.	- Indexação na Scopus ou Scielo. - Ao menos 50% dos artigos de autores doutores filiados a inst. estrangeiras. - Reputação aferida pela Comissão de Avaliação.	- Indexação em 1 das bases de dados listadas, ou na Infobila/Lisa se relacionados à Ciência da Informação e Museologia. - Artigos de autores doutores filiados a inst. diversas.
Direito	- Destacada qualidade aferida pelo relatório dos avaliadores. - Padrões superiores a todas as exigências do estrato A2.	- Ao menos 75% de exogenia, com autores de 5 inst. não vinculadas. - 18 artigos por volume. - Ao menos 15% autores filiados a inst. estrangeira. - Disponibilidade nas bases de dados Scopus, JCR ou Scielo.	- Ao menos 60% de exogenia, com autores de 5 inst. não vinculadas. - 18 artigos por volume.
Economia	Não houve exposição dos critérios estabelecidos para cada estrato.		
Pl. Urbano e Regional / Demografia	- Indexação no JCR Social e JCR/Scopus. - Avaliação de mérito científico dos periódicos classificados como A2.	- Indexação na base de dados Scielo. - Publicação por inst. - Artigos de autores doutores de diferentes inst., com concentração inferior a 10%. - Relevância para a área.	- Indexação em uma das bases de dados listadas. - Artigos de autores doutores de diferentes inst., com concentração entre 10% e 15%. - Conselho editorial com projeção internacional.
Serviço Social	- Destacada qualidade demonstrada no relatório dos avaliadores. - Atendimento de todas as exigências do estrato A2.	- Publicação por inst., com avaliação por pares ou indexação em base de dados internacional. - Indexação nas bases de dados ISI, Scielo, Scopus ou similar. - Periodicidade semestral. - 18 artigos por ano. - Ao menos 75% de artigos de 5 inst. não vinculadas. - 1 artigo de autor filiado à inst. estrangeira. - 20% de artigos com autores filizados a inst. estrangeiras.	- Atualização dos dados até 31 de março do ano seguinte. - Indexação em base de dados. - 18 artigos por ano. - Ao menos 60% de artigos de 5 inst. não vinculadas. - Periodicidade semestral.

Tabela 8.2 – Comparação dos critérios para classificação nos estratos B2, B3, B4 e B5.

Área do Conhecimento	Estrato B2	Estrato B3	Estrato B4	Estrato B5
Administração / Ciências Contábeis / Turismo	- Todas as exigências do estrato B3. - Ter mais de 3 anos. - Indexação em 1 das bases de dados listadas.	-Todas as exigências do estrato B4. - Atender a 6 dos 7 critérios formais listados.	- Todas as exigências do estrato B5. - Com revisão por pares. - Ter edições atualizadas.	- Ter ISSN. -Ter periodicidade definida.

	- Fornecer informações à CAPES.		- Ter normas para submissão.	
Arquitetura e Urbanismo	- Ao menos 16 artigos por ano. - 3 anos de publicação regular. - Ao menos 40% dos autores devem ser de ao menos 3 de inst. não vinculadas. - Publicada com resumo bilíngue. - Corpo editorial com pesquisadores de 3 inst. diferentes.	- Ao menos 12 artigos por ano. - 3 anos de publicação regular. - Ao menos 25% dos autores devem ser de ao menos 2 de inst. não vinculadas. - Publicada com resumo bilíngue. - Corpo editorial com pesquisadores de inst. diferentes.	- Ao menos 10 artigos por ano. - 3 anos de publicação regular. - Ao menos 80% dos autores devem ser de ao menos 2 de inst. não vinculadas. - Publicada com resumo bilíngue. - Corpo editorial com pesquisadores de inst. diferentes.	- Atender aos requisitos da área. - Mínimo de 10 artigos por ano.
Ciências Sociais Aplicadas	- Indexação da DOAJ. - Artigos de autores doutores de ao menos 3 inst. não vinculadas. - Periodicidade e acessibilidade. - Quantidade equilibrada de artigos por volume e por número.	- Artigos de autores doutores de ao menos 3 inst. não vinculadas. - Periodicidade e acessibilidade. - Quantidade equilibrada de artigos por volume e por número.	- Número mínimo de artigos de autores doutores de ao menos 2 inst. não vinculadas. - Periodicidade e acessibilidade. - Quantidade equilibrada de artigos por volume e por número.	- Atender aos requisitos mínimos para ser classificado como periódico científico.
Direito	- Ao menos 45% de exogenia, com autores de 5 inst. não vinculadas.	- Atendimento aos critérios mínimos. - Ao menos 30% de exogenia.	- Atendimento aos critérios mínimos. - Ao menos 20% de exogenia.	- Atendimento aos critérios mínimos.
Economia	Não houve exposição dos critérios estabelecidos para cada estrato.			
Pl. Urbano e Regional / Demografia	- Indexação em 1 das bases de dados listadas. - Artigos de autores doutores de diferentes inst., com concentração entre 15% e 20%. - Conselho editorial nacional.	- Publicação por inst. - Artigos de autores doutores de diferentes inst., com concentração entre 20% e 30%. - Conselho editorial regional.	- Artigos de autores de diferentes inst., com concentração entre 30% e 40%. - Pertinência temática com a área de Planejamento Urbano Regional e Demografia limitada.	- Atendimento dos critérios mínimos.
Serviço Social	- Publicação por inst. - Indexação em base de dados internacional. - Disponibilidade nas bases de dados Scielo, ISI, Scopus ou similar. - 18 artigos por ano. - Ao menos 45% de artigos de 4 inst. não vinculadas. - Periodicidade semestral.	- Publicação por inst. - Ao menos 30% de artigos de 3 inst. não vinculadas. - Indexação em mais de uma base de dados internacional.	- Ao menos 20% de artigos de 3 inst. não vinculadas. - Indexação em ao menos uma base de dados internacional.	- Atendimento aos critérios mínimos.

APÊNDICE II

Tabelas comparativas dos pesos atribuídos nos itens das fichas de avaliação dos programas de mestrado acadêmico no ciclo de avaliação de 2013, para os anos de 2010 a 2012

Tabelas 9.1 e 9.2 - Grande Área Ciências Agrárias

Tabela 9.1 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 1, 2 e 3.

Área	1. Proposta			2. Corpo Docente				3. Corpo Discente, Teses e Dissertações			
Ciência e Tecnologia de Alimentos	0% do total			20% do total				30% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	40	40	20	20	20	40	20	30	15	45	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Ciências Agrárias I	0% do total			20% do total				30% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	40	40	20	20	20	40	20	30	20	40	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Medicina Veterinária	0% do total			20% do total				35% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	40	40	20	20	20	40	20	30	15	45	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Zootecnia/Recursos Pesqueiros	0% do total			20% do total				35% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	40	40	20	20	20	40	20	30	15	45	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%

Tabela 9.2 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 4 e 5.

Área	4. Produção Intelectual			5. Inserção Social			Outras considerações sobre a avaliação
Ciência e Tecnologia de Alimentos	40% do total			10% do total			
	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	
	55%	30%	15%	60%	25%	15%	
Ciências Agrárias I	40% do total			10% do total			
	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	
	55%	30%	15%	60%	25%	15%	
Medicina Veterinária	35% do total			10% do total			
	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	
	55%	30%	15%	60%	25%	15%	
Zootecnia/Recursos Pesqueiros	35% do total			10% do total			
	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	
	55%	30%	15%	60%	25%	15%	

Tabelas 10.1 e 10.2 - Grande Área Ciências Biológicas

Tabela 10.1 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 1, 2 e 3.

Área	1. Proposta			2. Corpo Docente				3. Corpo Discente, Teses e Dissertações			
Biodiversidade	0% do total			20% do total				35% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	40%	40%	20%	20%	30%	40%	10%	15%	15%	55%	15%
Ciências Biológicas I	0% do total			20% do total				35% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	40%	20%	40%	20%	30%	30%	20%	15%	15%	60%	10%
Ciências Biológicas II	0% do total			20% do total				35% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	40%	40%	20%	20%	20%	50%	10%	20%	20%	50%	10%
Ciências Biológicas III	0% do total			20% do total				30% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	50%	30%	20%	30%	30%	30%	10%	25%	10%	35%	30%

Tabela 10.2 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 4 e 5.

Área	4. Produção Intelectual			5. Inserção Social			Outras considerações sobre a avaliação
Biodiversidade	35% do total			10% do total			
	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	
	55%	30%	15%	50%	30%	20%	
Ciências Biológicas I	35% do total			10% do total			
	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	
	45%	40%	15%	40%	40%	20%	
Ciências Biológicas II	35% do total			10% do total			
	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	
	40%	55%	5%	40%	40%	20%	
Ciências Biológicas III	40% do total			10% do total			
	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	
	50%	30%	20%	40%	40%	20%	

Tabelas 11.1 e 11.2 - Grande Área Ciências da Saúde

Tabela 11.1 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 1, 2 e 3.

Área	1. Proposta			2. Corpo Docente					3. Corpo Discente, Teses e Dissertações			
Educação Física	0% do total			20% do total					30% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4
	50	30	20	10	30	30	10	20	15	20	50	15
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Enfermagem	0% do total			15% do total					30% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4
	50	20	30	15	25	35	10	15	20	20	50	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Farmácia	0% do total			20% do total					30% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4
	50	20	30	15	30	30	10	15	20	20	50	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Medicina I	0% do total			20% do total					35% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4
	50	20	30	15	30	30	15	10	20	20	50	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Medicina II	0% do total			20% do total					35% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4
	50	20	30	10	30	30	20	10	20	20	50	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Medicina III	0% do total			20% do total					35% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4
	50	20	30	10	30	30	20	10	20	20	50	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Nutrição	0% do total			15% do total					35% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4
	40	40	20	10	30	30	20	10	20	20	50	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Odontologia	0% do total			20% do total					30% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4
	50	20	30	10	25	35	15	15	20	20	50	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Saúde Coletiva	0% do total			15% do total					35% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4
	50	20	30	10	30	30	15	15	30	30	30	10
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%

Tabela 11.2 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 4 e 5.

Área	4. Produção Intelectual			5. Inserção Social			Outras considerações sobre a avaliação
Educação Física	40% do total			10% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 2.5)
	4.1 40%	4.2 45%	4.3 15%	5.1 30%	5.2 55%	5.3 15%	
Enfermagem	40% do total			15% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 2.5)
	4.1 40%	4.2 40%	4.3 20%	5.1 30%	5.2 55%	5.3 15%	
Farmácia	40% do total			10% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 2.5)
	4.1 40%	4.2 40%	4.3 20%	5.1 30%	5.2 55%	5.3 15%	
Medicina I	35% do total			10% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 2.5)
	4.1 45%	4.2 45%	4.3 10%	5.1 45%	5.2 40%	5.3 15%	
Medicina II	35% do total			10% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 2.5)
	4.1 50%	4.2 40%	4.3 10%	5.1 30%	5.2 55%	5.3 15%	
Medicina III	35% do total			10% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 2.5)
	4.1 45%	4.2 45%	4.3 10%	5.1 30%	5.2 55%	5.3 15%	
Nutrição	35% do total			15% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 2.5)
	4.1 40%	4.2 40%	4.3 20%	5.1 30%	5.2 50%	5.3 20%	
Odontologia	40% do total			10% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 2.5)
	4.1 50%	4.2 40%	4.3 10%	5.1 30%	5.2 55%	5.3 15%	
Saúde Coletiva	35% do total			15% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 2.5)
	4.1 40%	4.2 40%	4.3 20%	5.1 30%	5.2 55%	5.3 15%	

Tabelas 12.1 e 12.2 - Grande Área Ciências Exatas e da Terra

Tabela 12.1 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 1, 2 e 3.

Área	1. Proposta				2. Corpo Docente				3. Corpo Discente, Teses e Dissertações			
Astronomia / Física	0% do total				20% do total				35% do total			
	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	30%	30%	20%	20%	10%	40%	40%	10%	15%	15%	60%	10%
Ciências da Computação	0% do total				20% do total				30% do total			
	1.1	1.2	1.3		2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	35%	35%	30%		30%	30%	30%	10%	35%	15%	40%	10%
Geociências	0% do total				20% do total				35% do total			
	1.1	1.2	1.3		2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	50%	30%	20%		20%	40%	30%	10%	40%	15%	30%	15%
Matemática / Probabilidade e Estatística	0% do total				20% do total				30% do total			
	1.1	1.2	1.3		2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	40%	40%	20%		30%	30%	30%	10%	30%	10%	40%	20%
Química	0% do total				15% do total				35% do total			
	1.1	1.2	1.3		2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	40%	40%	20%		30%	30%	30%	10%	30%	10%	40%	20%

Tabela 12.2 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 4 e 5.

Área	4. Produção Intelectual			5. Inserção Social			Outras considerações sobre a avaliação
Astronomia / Física	35% do total			10% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 1.4)
	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	
Ciências da Computação	40% do total			10% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 5.4)
	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	
Geociências	35% do total			10% do total			
	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	
	40% do total			10% do total			

Matemática / Probabilidade e Estatística	4.1 65%	4.2 30%	4.3 5%	5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	
Química	35% do total			15% do total			
	4.1 45%	4.2 30%	4.3 25%	5.1 50%	5.2 30%	5.3 20%	

Tabelas 13.1 e 13.2 - Grande Área Engenharias

Tabela 13.1 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 1, 2 e 3.

Área	1. Proposta			2. Corpo Docente				3. Corpo Discente, Teses e Dissertações			
Engenharias I	0% do total			20% do total				35% do total			
	1.1 40 %	1.2 40 %	1.3 20 %	2.1 30 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 10 %	3.1 20 %	3.2 15 %	3.3 50 %	3.4 15 %
	0% do total			20% do total				30% do total			
Engenharias II	1.1 40 %	1.2 40 %	1.3 20 %	2.1 30 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 10 %	3.1 30 %	3.2 10 %	3.3 40 %	3.4 20 %
	0% do total			20% do total				35% do total			
	1.1 40 %	1.2 40 %	1.3 20 %	2.1 30 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 10 %	3.1 30 %	3.2 10 %	3.3 40 %	3.4 20 %
Engenharias III	0% do total			20% do total				35% do total			
	1.1 40 %	1.2 40 %	1.3 20 %	2.1 30 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 10 %	3.1 30 %	3.2 10 %	3.3 40 %	3.4 20 %
	0% do total			20% do total				35% do total			
Engenharias IV	1.1 40 %	1.2 40 %	1.3 20 %	2.1 30 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 10 %	3.1 30 %	3.2 10 %	3.3 40 %	3.4 20 %
	0% do total			20% do total				35% do total			
	1.1 40 %	1.2 40 %	1.3 20 %	2.1 30 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 10 %	3.1 30 %	3.2 10 %	3.3 40 %	3.4 20 %

Tabela 13.2 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 4 e 5.

Área	4. Produção Intelectual			5. Inserção Social			Outras considerações sobre a avaliação
Engenharias I	35% do total			10% do total			
	4.1 50%	4.2 30%	4.3 20%	5.1 45%	5.2 35%	5.3 20%	
Engenharias II	40% do total			10% do total			
	4.1 50%	4.2 30%	4.3 20%	5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	
Engenharias III	35% do total			10% do total			
	4.1 50%	4.2 30%	4.3 20%	5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	
Engenharias IV	35% do total			10% do total			
	4.1 50%	4.2 30%	4.3 20%	5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	

Tabelas 14.1 e 14.2 - Grande Área Multidisciplinar

Tabela 14.1 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 1, 2 e 3.

Área	1. Proposta			2. Corpo Docente				3. Corpo Discente, Teses e Dissertações			
Biotecnologia	0% do total			15% do total				30% do total			
	1.1 40 %	1.2 30 %	1.3 30%	2.1 20 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 20 %	3.1 20 %	3.2 15 %	3.3 55 %	3.4 10%
Ciências Ambientais	0% do total			15% do total				35% do total			
	1.1 70 %	1.2 10 %	1.3 20%	2.1 30 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 10 %	3.1 15 %	3.2 20 %	3.3 50 %	3.4 15%
Ensino	0% do total			15% do total				35% do total			
	1.1 60 %	1.2 30 %	1.3 10%	2.1 15 %	2.2 40 %	2.3 30 %	2.4 15 %	3.1 20 %	3.2 10 %	3.3 40 %	3.4 20 %
Interdisciplinar	0% do total			20% do total				35% do total			
	1.1 40 %	1.2 40 %	1.3 20%	2.1 30 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 10 %	3.1 15 %	3.2 20 %	3.3 50 %	3.4 15%
Materiais	0% do total			20% do total				35% do total			
	1.1 30 %	1.2 30 %	1.3 20 %	1.4 20 %	2.1 20 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 20 %	3.1 20 %	3.2 10 %	3.3 60 %

Tabela 14.2 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 4 e 5.

Área	4. Produção Intelectual				5. Inserção Social			Outras considerações sobre a avaliação
Biotecnologia	40% do total				15% do total			
	4.1 40%	4.2 30%	4.3 30%		5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	
Ciências Ambientais	35% do total				15% do total			
	4.1 50%	4.2 30%	4.3 20%		5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	
Ensino	35% do total				15% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 3.5)
	4.1 50%	4.2 30%	4.3 20%		5.1 45%	5.2 35%	5.3 20%	
Interdisciplinar	35% do total				10% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 4.4)
	4.1 55%	4.2 30%	4.3 10%	4.4 5%	5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	

Materiais	35% do total			10% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 1.4)
	4.1 50%	4.2 30%	4.3 20%	5.1 45%	5.2 35%	5.3 20%	

Tabelas 15.1 e 15.2 - Grande Área Ciências Humanas

Tabela 15.1 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 1, 2 e 3.

Área	1. Proposta				2. Corpo Docente					3. Corpo Discente, Teses e Dissertações					
Antropologia / Arqueologia	0% do total				20% do total					30% do total					
	1.1	1.2	1.3		2.1	2.2	2.3	2.4		3.1	3.2	3.3	3.4		
	40%	20%	40%		20%	30%	30%	20%		35%	20%	35%	10%		
Ciências Políticas e Relações Internacionais	0% do total				20% do total					30% do total					
	1.1	1.2	1.3		2.1	2.2	2.3	2.4		3.1	3.2	3.3	3.4		
	40%	30%	30%		25%	25%	35%	15%		40%	20%	30%	10%		
Educação	0% do total				15% do total					35%					
	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	
	50%	30%	10%	10%	15%	30%	30%	10%	15%	20%	10%	40%	20%	20%	
Filosofia	0% do total				20% do total					35% do total					
	1.1	1.2	1.3		2.1	2.2	2.3	2.4		3.1	3.2	3.3	3.4		
	40%	40%	20%		20%	30%	40%	10%		15%	25%	45%	15%		
Geografia	0% do total				15% do total					35% do total					
	1.1	1.2	1.3		2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6
	50%	20%	30%		20%	25%	35%	10%	10%	20%	15%	35%	15%	10%	5%
História	0% do total				20% do total					30% do total					
	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4		
	50%	30%	15%	5%	15%	25%	35%	10%	15%	25%	20%	30%	25%		
Psicologia	0% do total				15% do total					35% do total					
	1.1	1.2	1.3		2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4		
	10%		10%		10%	20%	30%	40%	50%	10%	20%	30%	30%		

	60 %	30 %		10 %	30 %	30 %	10 %	20 %	30 %	10 %	30 %	
Sociologia	0% do total			20% do total				30% do total				
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4	
	50%	30%	20%	30%	30%	30%	10%	40%	20%	30%	10%	

Tabela 15.2 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 4 e 5.

Área	4. Produção Intelectual				5. Inserção Social			Outras considerações sobre a avaliação
Antropologia / Arqueologia	40% do total				10% do total			
	4.1	4.2	4.3		5.1	5.2	5.3	
	40%	35%	25%		45%	40%	15%	
Ciências Políticas e Relações Internacionais	40% do total				10% do total			
	4.1	4.2	4.3		5.1	5.2	5.3	
	60%	30%	10%		50%	30%	20%	
Educação	35% do total				15% do total			A área possui critérios extras em relação às demais (itens 1.4, 2.5 e 3.5)
	4.1	4.2	4.3		5.1	5.2	5.3	
	50%	30%	20%		55%	30%	15%	
Filosofia	35% do total				10% do total			
	4.1	4.2	4.3		5.1	5.2	5.3	
	50%	30%	20%		40%	40%	20%	
Geografia	35% do total				10% do total			A área possui critérios extras em relação às demais (itens 2.5, 3.5 e 3.6)
	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	
	40%	30%	10%	20%	40%	40%	20%	
História	40% do total				10% do total			A área possui critérios extras em relação às demais (itens 1.4, 2.5 e 4.4)
	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	
	55%	30%	10%	5%	35%	45%	20%	
Psicologia	35% do total				15% do total			A área possui critério extra em relação às demais (item 1.5)
	4.1	4.2	4.3		5.1	5.2	5.3	
	50%	30%	20%		50%	30%	20%	
Sociologia	40% do total				10% do total			
	4.1	4.2	4.3		5.1	5.2	5.3	
	50%	40%	10%		55%	30%	15%	

Tabelas 16.1 e 16.2 - Grande Área Ciências Sociais Aplicadas

Tabela 16.1 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 1, 2 e 3.

Área	1. Proposta			2. Corpo Docente					3. Corpo Discente, Teses e Dissertações				
Administração / Ciências Contábeis / Turismo	0% do total			20% do total					35% do total				
	1.1 50 %	1.2 30 %	1.3 20%	2.1 15 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 10 %	2.5 15 %	3.1 10 %	3.2 20 %	3.3 50 %	3.4 10 %	3.5 10 %
Arquitetura e Urbanismo	0% do total			20% do total					30% do total				
	1.1 50 %	1.2 30 %	1.3 20%	2.1 30 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 10%		3.1 20 %	3.2 20 %	3.3 40 %	3.4 15 %	3.5 5 %
Ciências Sociais Aplicadas	0% do total			20% do total					30% do total				
	1.1 40 %	1.2 30 %	1.3 15 %	1.4 15 %	2.1 20 %	2.2 35 %	2.3 30 %	2.4 15%	3.1 20 %	3.2 20 %	3.3 30 %	3.4 30%	
Direito	0% do total			20% do total					30% do total				
	1.1 50 %	1.2 20 %	1.3 30%	2.1 25 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 15%		3.1 30 %	3.2 20 %	3.3 30 %	3.4 20%	
Economia	0% do total			20% do total					35% do total				
	1.1 50 %	1.2 20 %	1.3 30%	2.1 30 %	2.2 30 %	2.3 30 %	2.4 10%		3.1 15 %	3.2 15 %	3.3 60 %	3.4 10%	
Pl. Urbano e Regional / Demografia	0% do total			20% do total					35% do total				
	1.1 50 %	1.2 35 %	1.3 15%	2.1 15 %	2.2 30 %	2.3 35 %	2.4 10 %	2.5 10 %	3.1 30 %	3.2 30 %	3.3 35 %	3.4 5%	
Serviço Social	0% do total			20% do total					30% do total				
	1.1 50 %	1.2 40 %	1.3 10%	2.1 20 %	2.2 25 %	2.3 45 %	2.4 10%		3.1 40 %	3.2 10 %	3.3 30 %	3.4 20%	

Tabela 16.2 – Comparação dos pesos atribuídos nos itens 4 e 5.

Área	4. Produção Intelectual			5. Inserção Social			Outras considerações sobre a avaliação
Administração / Ciências Contábeis / Turismo	35% do total			10% do total			A área possui critérios extras em relação às demais (itens 2.5 e 3.5)
	4.1 50%	4.2 35%	4.3 15%	5.1 50%	5.2 30%	5.3 20%	
	40% do total			10% do total			

Arquitetura e Urbanismo	4.1 45%	4.2 30%	4.3 20%	4.4 5%	5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	A área possui critérios extras em relação às demais (itens 3.5 e 4.4)
Ciências Sociais Aplicadas	40% do total				10% do total			A área possui critérios extras em relação às demais (itens 1.4 e 4.4)
	4.1 40%	4.2 30%	4.3 15%	4.4 15%	5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	
Direito	40% do total				10% do total			
	4.1 40%	4.2 30%	4.3 30%		5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	
Economia	35% do total				10% do total			
	4.1 65%	4.2 30%	4.3 5%		5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	
Pl. Urbano e Regional / Demografia	35% do total				10% do total			
	4.1 50%	4.2 40%	4.3 10%		5.1 45%	5.2 40%	5.3 15%	
Serviço Social	40% do total				10% do total			
	4.1 40%	4.2 30%	4.3 30%		5.1 45%	5.2 40%	5.3 15%	

APÊNDICE III

Tabela de comparação dos “pesos” atribuídos pela Área do Conhecimento do Direito nos Documentos de Área de 2010 (2007-2009), 2013 (2010-2012) e 2017 (2013-2016)

Tabela 17 – critérios utilizados para definição dos periódicos nos estratos A1, A2 e B1

Período de Avaliação	Estrato A1	Estrato A2	Estrato B1
Triênio 2007-2009	<ul style="list-style-type: none"> - Alta qualidade aferida pelo relatório dos avaliadores. - Padrões superiores a todas as exigências do estrato A2. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ser publicada por inst. ou soc. Científica reconhecida pela Coordenação. - Atualização, com todos os números do ano anterior. - Indexação em bases de dados como Scopus, ISI ou Scielo. - 18 artigos por volume/ano. - Ao menos 75% de exogenia, com autores de 5 inst. não vinculadas. - Ao menos 15% autores filiados a inst. estrangeira. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ser publicada por inst. ou soc. Científica reconhecida pela Coordenação. - Atualização, com todos os números do ano anterior. - 18 artigos por volume/ano. - Ao menos 60% de exogenia, com autores de 5 inst. não vinculadas
Triênio 2010-2012	<ul style="list-style-type: none"> - Destacada qualidade aferida pelo relatório dos avaliadores. - Padrões superiores a todas as exigências do estrato A2. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 75% de exogenia, com autores de 5 inst. não vinculadas. - 18 artigos por volume. - Ao menos 15% autores filiados a inst. estrangeira. - Disponibilidade nas bases de dados Scopus, JCR ou Scielo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ao menos 60% de exogenia, com autores de 5 inst. não vinculadas. - 18 artigos por volume.
Biênio 2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> - 75% de exogenia. - Padrões do estrato A2. - Análise qualitativa com base na pontuação pelos critérios informados aos coordenadores de 	<ul style="list-style-type: none"> - 75% de exogenia. - Padrões do estrato B1. - Análise qualitativa com base na pontuação pelos critérios informados aos coordenadores de 	<ul style="list-style-type: none"> -50% de exogenia. - Periódico dentre os 30% mais citados dentre os classificados como A e B.

	programas de pós-graduação.	programas de pós-graduação.	
Quadriênio 2013-2016¹⁰⁷³	- 75% de exogenia. - Ao menos 18 artigos por volume. - Ao menos 15% de autores/coautores filiados a instituições estrangeiras. - Indexação no Web of Science, Scopus e Google Acadêmico com presença de fator de impacto.	- 75% de exogenia. - Ao menos 18 artigos por volume. - Ao menos 15% de autores/coautores filiados a instituições estrangeiras. - Indexação no Web of Science, Scopus e Google Acadêmico com presença de fator de impacto, e no Scielo.	- 50% de exogenia. - Ao menos 18 artigos por volume.

Tabela 18 – critérios utilizados para definição dos periódicos nos estratos B2, B3, B4 e B5

Período de Avaliação	Estrato B2	Estrato B3	Estrato B4	Estrato B5
Triênio 2007-2009	- Ser publicada por inst. ou soc. Científica reconhecida pela Coordenação. - Ao menos 45% de exogenia, com autores de 5 inst. não vinculadas.	- Ser publicada por inst. ou soc. Científica reconhecida pela Coordenação. - Ao menos 30% de exogenia.	- Ao menos 20% de exogenia.	- Atendimento aos critérios mínimos.
Triênio 2010-2012	- Ao menos 45% de exogenia, com autores de 5 inst. não vinculadas.	- Atendimento aos critérios mínimos. - Ao menos 30% de exogenia.	- Atendimento aos critérios mínimos. - Ao menos 20% de exogenia.	- Atendimento aos critérios mínimos.
Biênio 2013-2014	- 50% de exogenia. - Periódicos compreendidos entre os 41% e	- 50% de exogenia. - Periódicos compreendidos dentre os 30%	- 40% de exogenia.	- 25% de exogenia.

¹⁰⁷³ Para o Quadriênio 2013-2016 foram separados os requisitos para publicações nacionais e estrangeiras. A tabela contém os requisitos para as publicações nacionais. Nas publicações estrangeiras os requisitos mínimos eram: linha editorial, ISSN, 3 números publicas, Página Web, periodicidade aferida do mesmo modo que os periódicos nacionais, normas de submissão, afiliação institucional dos autores dos artigos, presença em pelo menos duas dentre as três seguintes bases de dados: Latindex, IBSS, IBICT, RVBI, EZB, Diadorim, Portal de Periódicos da Capes, VLex, Ilrich, HeinOnline, Sumário de Revistas Brasileiras, CiteFactor, DOAJ, SherpaRomeu, HAPI, Dialnet, Academic, Journals Database, ICAP Proquest, Ebsco, Clase, REDIB e Redalyc. Para o extrato A1 exige-se índice de impacto JCR ou SJR, para o estrato A2 índice h do Google Acadêmico e/ou indexação no Scielo ou Scopus (Ministério da Educação. CAPES. Considerações sobre Qualis Periódicos – Direito. 2016).

	70% mais citados dentre os classificados como A e B.	menos citados dentre os classificados como A e B.		
Quadriênio 2013-2016	- 50% de exogenia. - Atendimento aos requisitos mínimos. ¹⁰⁷⁴	- 50% de exogenia. - Atendimento aos requisitos mínimos.	- 40% de exogenia. - Atendimento aos requisitos mínimos.	- 25% de exogenia. - Atendimento aos requisitos mínimos.

Tabela 19 – Comparação dos itens 1, 2 e 3 das fichas de avaliação dos programas de mestrado e de doutorado acadêmicos.

Período avaliado	1. Proposta			2. Corpo Docente				3. Corpo Discente, Teses e Dissertações			
	0% do total			20% do total				30% do total			
Triênio 2007-2009	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	50	20	30	25	30	30	15	30	20	30	20
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Triênio 2010-2012	0% do total			20% do total				30% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	50	20	30	25	30	30	15	30	20	30	20
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Quadriênio 2013-2016	0% do total			20% do total				30% do total			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
	50	25	25	25	30	30	15	30	20	30	20
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%

¹⁰⁷⁴ Os requisitos mínimos para publicações nacionais são: editor responsável, conselho editorial, ISSN, linha editorial, normas de submissão, periodicidade, ao menos uma publicação anterior, dupla avaliação cega por pares de pelo menos 75% dos artigos, ao menos 14 artigos por volume, afiliação institucional dos autores e dos membros do Conselho Editorial e do Corpo de Pareceristas ad-hoc, títulos, resumos e palavras-chave em português e inglês, data de recebimento e aceitação de cada artigo, presença em pelo menos duas dentre as seguintes bases de indexação: : Latindex, IBSS, IBICT, RVBI, EZB, Diadorim, Portal de Periódicos da Capes, VLex, Ilrich, HeinOnline, Sumário de Revistas Brasileiras, CiteFactor, DOAJ, SherpaRomeu, HAPI, Dialnet, Academic, Journals Database, ICAP Proquest, Ebsco, Clase, REDIB e Redalyc. Para o extrato A1 exige-se índice de impacto JCR ou SJR, para o extrato A2 índice h do Google Acadêmico e/ou indexação no Scielo ou Scopus (Ministério da Educação. CAPES. Considerações sobre Qualis Periódicos – Direito. 2016).

Tabela 20 – Comparação dos itens 4 e 5 das fichas de avaliação dos programas de mestrado e de doutorado acadêmicos.

Período avaliado	4. Produção Intelectual			5. Inserção Social			Outras considerações sobre a avaliação
Triênio 2007-2009	40% do total			10% do total			
	4.1 40%	4.2 30%	4.3 30%	5.1 40%	5.2 30%	5.3 30%	
Triênio 2010-2012	40% do total			10% do total			
	4.1 40%	4.2 30%	4.3 30%	5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	
Quadriênio 2013-2016	40% do total			10% do total			
	4.1 40%	4.2 35%	4.3 25%	5.1 40%	5.2 40%	5.3 20%	