

## COMPREENENDO A CRISE RECENTE NA PÓS-GRADUAÇÃO BRASILEIRA

Robert E. Verhine<sup>1</sup>

Ângelo R. de Souza<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

O desprezo que o Governo Federal do Brasil tem pela ciência é amplamente conhecido. Esse desdém tem se manifestado de várias maneiras, incluindo a falta de preocupação com as questões ambientais (basta ver o desmatamento da Amazônia) e um desprezo cego pela pandemia ainda violenta (como indicado pelo fato de que o presidente do país, Jair Bolsonaro, se recusa orgulhosamente a ser vacinado). O desdém é especialmente evidente no tratamento do Governo Federal à comunidade científica, à medida que o financiamento à pesquisa foi drasticamente reduzido e cientistas – especialmente cientistas sociais – foram abertamente atacados e insultados com afirmações de que são preguiçosos, de que lhes falta dedicação e, principalmente, por promoverem agendas políticas de um viés de “esquerda”.

Nesse contexto, não é de se estranhar que a pós-graduação no Brasil, responsável por um alto percentual da produção científica do país, esteja em um estado de crise extrema. Embora a crise abranja várias dimensões, o que está em foco no momento diz respeito à avaliação de todos os programas de pós-graduação do país, realizados ao longo de quatro anos pela Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação vinculada ao Ministério da Educação que atua há 70 anos. Como se verá, a crise tem dois componentes primários, originados, respectivamente, nos meses de agosto e setembro de 2021. Juntos, eles têm servido para mobilizar, de forma inédita, a comunidade acadêmica em defesa do processo avaliativo. Surpreendentemente, no entanto, nenhum dos dois pontos de discórdia está diretamente ligado à postura anticientífica do governo Bolsonaro. Eles são de natureza mais legal do que política, algo que muitas vezes não é reconhecido por aqueles que protestam. Este texto começa apresentando informações básicas sobre o processo de avaliação da CAPES. Em seguida, apresentamos nossa interpretação

---

<sup>1</sup> Professor da UFBA. Coordenador da Área de Educação na CAPES. E-mail: [rverhine@gmail.com](mailto:rverhine@gmail.com)

<sup>2</sup> Professor da UFPR. Coordenador Adjunto da Área de Educação na CAPES. E-mail: [angelosou@gmail.com](mailto:angelosou@gmail.com)

sobre os dois componentes da crise, relatando para cada um suas origens, repercussões e implicações.

## O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA CAPES

O Brasil tem um grande sistema de ensino de pós-graduação, consistindo de mais de 4.500 programas, com cerca de metade oferecendo doutorado acadêmico. O sistema se estende a todas as regiões do país, inclui cerca de 100.000 professores e produz cerca de 20.000 doutores e 60.000 mestres por ano. A alta qualidade do sistema de pós-graduação do Brasil é amplamente reconhecida, pois ajudou a colocar o país em 13º lugar no que diz respeito a publicações acadêmicas e atraiu estudantes de muitos outros países, especialmente da África e da América Latina. Muito do sucesso das ofertas de pós-graduação do Brasil está relacionado ao rigoroso processo de avaliação que tem sido conduzido pela CAPES desde 1980.

A CAPES foi criada em 1951 para melhorar o nível do corpo docente universitário por meio da concessão de bolsas de pós-graduação. Como a pós-graduação no Brasil não era bem desenvolvida na época, a maioria das bolsas era usada para estudar em universidades no exterior, geralmente na América do Norte ou na Europa. No entanto, essa situação mudou a partir de 1965, pois por meio de decreto ministerial, a pós-graduação foi formalmente definida, estruturada e legalizada, com base no modelo associado aos Estados Unidos (EUA) composto por estudo estruturado programático conducente ao grau de mestre e/ou doutor. Os programas brasileiros iniciais eram todos de natureza acadêmica e planejados para preparar ou aprimorar aqueles voltados para o ensino universitário e para a pesquisa acadêmica. Em 1968, a legislação nacional determinou que nas universidades federais (representando a grande maioria das universidades na época), os membros do corpo docente seguiriam um plano de carreira semelhante à estrutura de Assistente/Adjunto/Titular (Assistant/Associate/Full Professor) encontrada nos Estados Unidos e que um mestrado seria necessário para se tornar um Assistente e um doutorado necessário para atingir os níveis superiores. Como poucos dos professores universitários existentes possuíam os títulos recém-exigidos, uma enorme demanda foi imediatamente gerada dentro das universidades para a rápida criação de programas de pós-graduação, emanada principalmente daqueles docentes do ensino superior. Como resultado, muitos programas foram instalados às pressas.

Frequentemente, eram iniciativas improvisadas e de baixa qualidade, o que, em meados da década de 1970, gerou uma preocupação generalizada por parte dos acadêmicos, da mídia e do público em geral com relação à qualidade de tais ofertas.

Para dar ordem à caótica situação da pós-graduação, o Governo Federal, em 1975, implantou um plano nacional de desenvolvimento da pós-graduação e, um ano depois, atribuiu à CAPES a responsabilidade de promover a qualidade dos programas por meio de avaliações sistemáticas. A CAPES inicialmente baseou suas avaliações em visitas *in loco* por comissões de pares, mas em 1980 a direção da CAPES reconheceu a necessidade de criar um sistema de avaliação mais estruturado e abrangente que serviria não apenas ao objetivo de garantia de qualidade, mas também orientaria a distribuição de bolsas de estudo e outros fundos de maneira que, com isto, se favoreceria os programas de “alta qualidade”, sob o pressuposto de que os “melhores” programas utilizariam de forma mais eficaz os recursos distribuídos pela CAPES.

Desde o início, o modelo de avaliação da CAPES baseou-se na revisão por pares sobre relatórios apresentados anualmente por cada programa, resultando em uma classificação em uma escala de qualidade. A escala era composta inicialmente por cinco níveis, sendo o intermediário (denominado “Regular”) obrigatório para que a CAPES recomendasse o credenciamento do programa pelo Conselho Federal de Educação (hoje, Conselho Nacional de Educação). As avaliações ocorriam originalmente em intervalos de dois anos e tendiam a ser conduzidas internamente, muitas vezes de forma subjetiva, sem qualquer designação prévia de indicadores ou critérios. O sistema funcionou bem e, com o tempo, ganhou aceitação pela comunidade acadêmica. Em 1998, entretanto, ficou claro que uma reforma era necessária. Naquela época, o processo de avaliação, que era vagamente estruturado, havia levado a uma situação em que quase todos os programas estavam situados no topo ou perto do topo da escala, o que significava que os níveis de qualidade do programa não eram adequadamente diferenciados e que o uso da escala para distribuir fundos era de pouco uso prático.

Assim, naquele ano, três mudanças importantes foram introduzidas. Primeiro, a escala foi expandida de cinco para sete graus, com a especificação clara de que os graus superiores só poderiam ser alcançados por programas da mais alta qualidade, conforme definido por padrões internacionais. Em segundo lugar, foi criado um Conselho Técnico-Científico

(CTC), composto por acadêmicos selecionados, para fazer os julgamentos de avaliação final com base nas recomendações emitidas pelas comissões responsáveis pelo julgamento das diversas áreas do conhecimento. O CTC foi projetado para garantir que os resultados nas diferentes áreas de conhecimento fossem comparáveis e que a "integridade" da escala fosse preservada, de modo que discriminasse entre os níveis de qualidade do programa e restringisse seus dois primeiros graus a um pequeno número (cerca de 10 %) dos programas avaliados.

A terceira mudança importante envolveu a exigência de que cada área produzisse uma ficha de avaliação a ser divulgada antes da própria avaliação. A estrutura da ficha, que continua até hoje, é composta por dimensões (quesitos) e subdimensões (itens) que são comuns a todas as áreas. No entanto, os indicadores que compõem as subdimensões são estabelecidos por cada área de avaliação de acordo com suas características particulares. Quando introduzida pela primeira vez, a ficha era composta por sete “quesitos” e vinte e seis “itens”. Para promover a objetividade da classificação dos programas, a maioria dos indicadores era inicialmente de natureza quantitativa, a partir de cálculos derivados dos dados registrados nos relatórios anuais do programa. Embora que a especificação prévia dos indicadores sempre foi exigida a partir de 1998, a definição prévia dos critérios de avaliação, por outro lado, tem sido desencorajada, no entendimento de que a avaliação deve ser de caráter comparativo, garantindo assim uma distribuição dos programas em todos os graus da escala e assegurando a exclusividade de seus níveis superiores.

Outra alteração feita em 1998 envolveu a expansão do período de avaliação de dois anos para três anos. Esse período foi ampliado novamente em 2013 para quatro anos, mas a lógica do período permaneceu a mesma ao longo do tempo. A avaliação ocorre no ano seguinte ao final do período, de forma a considerar o relatório de programa do último ano. Assim, o primeiro ano de cada novo ciclo de avaliação é dedicado à determinação das notas do programa para o período anterior. No início do segundo ano, um novo grupo de coordenadores de área é selecionado, por meio de um processo em que cada área apresenta à CAPES uma lista de cinco nomes, sendo a escolha final feita pelo Conselho Superior da CAPES. Uma vez que os coordenadores de área são formalmente indicados, eles elegem seus representantes no CTC. As áreas (atualmente são 49) são divididas em três Colégios (representando as Ciências Básicas, as Ciências da Vida e as Ciências Humanas), e cada

Colégio elege 6 membros para atuar no CTC. Após a instalação, o novo CTC (em conjunto com os Colégios) analisa criticamente o processo de avaliação do ano anterior, ouve as recomendações emanadas da comunidade acadêmica e procura desenvolver soluções para os problemas e debilidades identificados. As alterações propostas para o novo ciclo avaliativo são então amplamente divulgadas e discutidas no meio acadêmico. Posteriormente, o CTC aprova as alterações a serem adotadas, e cada área de avaliação, após realização de uma série de seminários com seus programas membros, formula uma versão final da sua ficha de avaliação, muitas vezes ajustando e refinando os indicadores anteriormente utilizados. Assim, o modelo de avaliação da CAPES é comparativo e formativo, baseado em um processo de escalonamento relacional e um esforço constante de melhorias a partir da experiência anterior.

Uma dimensão fundamental da crise descrita a seguir está relacionada às modificações que foram feitas durante o ciclo de avaliação 2017-2020. As pressões por mudanças aumentaram ao longo do tempo e propostas concretas foram apresentadas por duas comissões criadas pela CAPES em 2016 e 2017 para repensar o processo de avaliação. Entre outras sugestões, as comissões concordaram que a ficha de avaliação deveria ser simplificada, que a ênfase nos indicadores quantitativos deveria ser reduzida, que os programas deveriam ser avaliados de acordo com seus produtos mais importantes (ao invés de uma média geral de resultados) e que a qualidade dos processos de autoavaliação e planejamento estratégico de um programa deveria ter peso na determinação da nota de avaliação final. Essas sugestões foram todas aprovadas pelo CTC em 2018 e, portanto, passaram a fazer parte do formato de avaliação 2017-2020. Uma nova ficha com três dimensões – programa, formação e impacto na sociedade – foi introduzida, reduzindo o número de “quesitos” e “itens” e focando mais claramente em insumos, processos e resultados programáticos. Além disso, a ficha garantiu que o aprendizado dos alunos, a autoavaliação do programa e a trajetória de carreira dos egressos recebessem muito mais atenção do que antes. De acordo com os procedimentos da CAPES, essas alterações relacionadas foram aprovadas pelo CTC e divulgadas publicamente até o final da primeira metade do ciclo de avaliação (2018). Cada área de avaliação produziu uma versão detalhada da nova ficha de avaliação, incluindo sua escolha de indicadores, até o final do ano seguinte. Como os relatórios finais do programa não precisaram ser enviados à CAPES até junho de

2021, os programas estavam bem cientes do que seria avaliado muito antes de terem que apresentar os dados exigidos.

## A CRISE ATUAL

Conforme mencionado, a crise atual é dupla. O primeiro aspecto apareceu em agosto de 2021 e o segundo tornou-se evidente um mês depois. O componente de agosto foi iniciado quando a Presidente da CAPES anunciou abruptamente que o CTC, o mais importante órgão exclusivamente acadêmico dentro da CAPES, deveria ser extinto e substituído. O clamor da comunidade acadêmica foi enorme, especialmente porque a mudança foi vista como uma tentativa de desmantelar a CAPES como parte dos esforços do governo Bolsonaro para desvalorizar a ciência e aqueles que a produzem. Muitas associações acadêmicas publicaram cartas de protesto, enfatizando que a decisão aparentemente unilateral minou a essência de uma organização pública altamente respeitada que funcionou com eficácia por mais de meio século.

Na verdade, porém, a mudança radical fazia sentido, pelo menos do ponto de vista jurídico. Em 2018, quando foi instalado o CTC para o período de avaliação 2017-2020, o então Presidente da CAPES decidiu aumentar o quadro de membros do CTC de 18 representantes coordenadores de área para 20, para levar em conta o aumento do número de áreas de avaliação ao longo do tempo e para tornar o conselho mais inclusivo. A iniciativa foi aplaudida à época. No entanto, tais mudanças teriam que ser aprovadas pelo Conselho Superior da CAPES e incorporadas aos estatutos da agência. Como essas providências nunca foram tomadas, o CTC estava tecnicamente ilegal, o que significava que todas as suas decisões, tomadas anteriormente ou a serem tomadas no futuro, não tinham valor jurídico. A possível ilegalidade de futuras determinações era especialmente problemática, uma vez que tais decisões incluíam a aprovação das notas dos programas designadas competitivamente (e muitas vezes controversas). Embora a necessidade de substituição do CTC por uma nova versão tenha sido mal comunicada e justificada pela presidência da CAPES, sua resolução imediata foi imprescindível e contou com o apoio unânime do Conselho Superior. Assim, em setembro, o CTC foi dissolvido e um novo conselho foi eleito rapidamente. Todos os membros anteriores foram reinstalados, com exceção de dois, que se ofereceram para abrir mão de seus assentos a fim de reduzir o número total de membros de 20 para 18

representantes. Assim, em última análise, a resolução foi rápida e indolor, tendo o novo CTC convalidado em massa as inúmeras decisões do órgão anterior (ilegalmente constituído). No entanto, não fica claro até que ponto os elementos da comunidade que estão insatisfeitos com as decisões anteriores teriam liberdade para mudar os resultados a partir de apresentação de novos recursos. Em outras palavras, como observado na introdução, ao contrário da opinião geral, o regime de Bolsonaro não criou este componente de agosto da crise.

A versão de setembro da crise é muito mais séria. Envolve conceitos jurídicos complexos demais para serem discutidos aqui. Em uma versão simplificada, o problema surgiu a partir de uma ação judicial movida por um sindicato de professores universitários, em reação às recentes mudanças de avaliação acima delineadas. A entidade defendeu que todas as alterações de avaliação devem ser feitas com antecedência, neste caso, antes do início do ciclo de avaliação. Na mesma linha, todos os indicadores e critérios de indicadores também devem ser previamente definidos. A ação foi inicialmente rejeitada pelos tribunais, mas os argumentos foram apresentados pelo Ministério Público Federal e enviados a um juizado federal no Rio de Janeiro. A juíza expediu uma liminar suspendendo todo o trabalho de avaliação em andamento da CAPES e dando à Agência um mês para justificar e defender seu modo de atuação.

Em sua defesa, a CAPES explicou e defendeu seu modelo, enfatizando seu caráter comparativo e formativo. Estabeleceu que todas as mudanças foram implementadas por meio de amplas discussões com todas as partes interessadas, conduzidas por meio de documentos publicados e uma série de reuniões (presenciais e remotas) envolvendo todos os programas do Sistema Nacional de Pós-Graduação. Enfatizou que todos os indicadores de avaliação foram discutidos coletivamente e acordados muito antes do início do próprio processo de avaliação (em junho de 2021). A Diretoria de Avaliação da CAPES, o CTC e cada uma das 49 áreas de avaliação enviaram relatórios detalhados ao juizado federal, descrevendo, justificando e fornecendo prova documental de todas as iniciativas realizadas durante o ciclo de avaliação 2017-2020. A defesa da CAPES também notou o enorme custo envolvido, tanto em termos financeiros quanto simbólicos, caso a Agência fosse obrigada a retornar aos indicadores e procedimentos que foram utilizados no período de avaliação anterior (2013-2016). Embora conhecido de todos antes do início do ciclo 2017-2020, como alega a autora da ação, as regras e indicadores do passado não reconhecem avanços recentes importantes,

incluindo a redução do número de “quesitos” e “itens”, o foco ampliado em indicadores qualitativos e a inclusão de fatores importantes que conduzem a melhorias, como o planejamento estratégico de um programa e o seu esforço de autoavaliação. Além disso, em sua resposta ao despacho da juíza, a CAPES pontuou que o formato de coleta de dados havia sido alterado de acordo com as demandas da nova ficha de avaliação e, portanto, as informações ora disponibilizadas não correspondem ao que seria exigido caso a avaliação realizada quatro anos antes tivesse que ser repetida. Além disso, a Agência argumentou que ser forçada por ordem judicial a alterar suas regras e procedimentos em uma data tão tardia no ciclo de avaliação perturbaria uma dinâmica construída ao longo de um período de 40 anos, envolvendo a comunidade científica e alcançando um amplo nível de apoio nacional.

Um primeiro resultado à resposta detalhada da CAPES só foi conhecido no início de novembro de 2021, e em decisão sem detalhamentos, o juiz federal manteve a decisão liminar anterior, a despeito do esforço bastante bem elaborado pela CAPES no agravo à decisão pregressa. O juiz ainda encaminhou o processo para a segunda instância do Tribunal Federal no Rio de Janeiro, que deverá se posicionar em decisão colegiada, após a manifestação do Ministério Público Federal, impetrante da ação.

Não é de surpreender que os envolvidos com a avaliação desenvolvida pela CAPES estejam aguardando ansiosamente a decisão do juizado, pois suas implicações para o futuro da qualidade dos programas de pós-graduação no Brasil serão importantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou explicar a crise em curso em torno da avaliação dos programas de pós-graduação no Brasil. Tal crise tem se concentrado em dois aspectos, que dizem respeito (1) à destituição e reinstalação do Conselho Técnico-Científico da CAPES (CTC) e (2) à paralisação do processo de avaliação por ordem judicial. Em nossa opinião, esses dois aspectos são principalmente de natureza jurídica e, portanto, ao contrário do que comumente se supõe, podem não estar diretamente vinculados à postura anticientífica do regime de Bolsonaro. No entanto, nenhum aspecto da crise foi totalmente resolvido. Não estão claras as implicações da revalidação das decisões promovida pelo novo CTC. Mais importante ainda, não se sabe quanto tempo e qual decisão será tomada em segunda instância no Tribunal Federal do Rio de Janeiro acerca da defesa da CAPES diante da ação interposta contra todo

o processo avaliativo. São momentos obviamente tensos para a comunidade científica brasileira. Está em jogo a preservação de uma rede nacional de pós-graduação e pesquisa altamente produtiva e sistematicamente avaliada ao longo de décadas.

***Observação:***

Documentos e referências bibliográficas podem ser fornecidas mediante solicitação.