Reflexões sobre o sistema de avaliação da CAPES a partir do V Plano Nacional de Pós-graduação[1]

Reflections on the CAPES Evaluation System from the perspective of the V National Plan for Graduate Education

Robert E. Verhine

Lys M. V. Dantas

Resumo

O presente artigo propõe uma reflexão sobre o modelo de avaliação da CAPES à luz do V Plano Nacional de Pós Graduação. O texto apresenta uma revisão das origens do modelo e, em seguida, relata as alterações efetuadas no período contemplado pelo referido plano. Por fim, discute os desafios que a CAPES enfrentará no futuro próximo, atrelados ao crescimento, à diversidade e assimetrias do sistema; à necessidade de conceituação da inserção social; à demanda por avaliações qualitativas e por articulações CAPES x SINAES e CAPES nova x velha, para assegurar a qualidade e a relevância da avaliação sob sua responsabilidade.

Palavras-chave: Pós-graduação. CAPES. Avaliação de ensino superior.

Abstract

This article proposes to reflect on the CAPES evaluation model and its relationship to the V National Plan for Graduate Education. The text presents a review of the origins of the model and, subsequently, relates the alterations effectuated during the time period addressed by the said plan. In its conclusion, it discusses the challenges that CAPES will face in the near future in order to assure the quality and relevance of the evaluations for which it is responsible. Such challenges are linked to the growth, diversity and asymmetry of the system; the need to conceptualize social insertion; the demand for qualitative evaluations and for greater articulation between CAPES and SINAES and between the old and new CAPES.

Keywords: Graduate studies. CAPES. Higher education evaluation.

1 O presente artigo se baseia em uma fala intitulada "Tendências na pós-graduação brasileira: uma análise a partir do V PNPG", proferida por Robert Verhine no SEMINÁRIO EDUCAÇÃO 2008, promovido pela Pós-Graduação em Educação da UFMT, no dia 19 de novembro de 2008.

Introdução

No final do ano de 2004, o MEC divulgou o V Plano Nacional de Pós-Graduação (V PNPG), abrangendo o período de 2005 a 2010, com foco no estabelecimento de metas e estratégias para o aprimoramento da pós-graduação (PG) que, segundo o próprio Plano, "constitui numa das realizações mais bem sucedidas no conjunto do sistema de ensino no país" (BRASIL, 2004, p. 8). Tal sucesso é revelado pelos dados. Há hoje mais de 2.700 programas de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, metade dos quais com cursos de mestrado e doutorado. No total, esses cursos atendem por volta de 140 mil alunos, diplomando em torno de 30 mil mestres e 10 mil novos doutores a cada ano. Para garantir esse atendimento, o país conta com aproximadamente 50 mil professores permanentes voltados para a pós-graduação, responsáveis, em grande monta, pela alta produção científica nos últimos dez anos, que fez o Brasil passar da 30ª para a 15ª posição em classificação mundial, ultrapassando países como a Suécia e a Suíça (CAPES, 2007).

A destacada qualidade da pós-graduação brasileira se deve, em parte significativa, ao sistema de avaliação adotado, em nível nacional, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Embora controverso, poucos duvidam que tal sistema tenha contribuído para o desenvolvimento da pós-graduação por meio de incentivos e orientações, encaminhados aos programas de maneira regular e sistemática (SCHWARTZMAN, 2005; SPANOGLO; SOUZA, 2004). Ainda assim, o V PNPG declarou a necessidade de aperfeiçoamento de tal sistema avaliativo. O Plano afirmou que a avaliação deveria se basear na qualidade dos resultados, "[...] na especificidade das áreas de conhecimento e no impacto dos resultados na comunidade acadêmica e empresarial e na sociedade" (BRASIL, 2004, p. 66). Enfatizou que os índices propostos deveriam considerar a produtividade dos orientadores e a participação dos alunos na produção científica e refletir sobre a relevância de conhecimento novo. Sugeriu, entre outras coisas, a criação de novos indicadores que estimassem o aumento do valor agregado dos nossos produtos, uma ênfase maior na inovação e na produção tecnológica, a diversificação do sistema de avaliação, de forma a possibilitar a análise de diferentes modelos de pós-graduação e a introdução de processos de avaliação qualitativa dos produtos dos programas de doutorado e mestrado (BRASIL, 2004, p. 66-67).

Passado mais da metade do período a que se refere o V Plano, vale a pena discutir as mudanças implementadas, desde 2005, na avaliação da CAPES e

analisar a relevância das mesmas em relação às sugestões contidas no Plano e às novas tendências no âmbito da pós-graduação. O presente artigo pretende fazer uma contribuição nesse sentido. O texto é iniciado com uma revisão das origens do modelo de avaliação da CAPES para, na seção subsequente, relatar as alterações efetuadas no período contemplado pelo V PNPG[2]. Nas considerações finais, o texto traz reflexões sobre os principais desafios que a CAPES vai precisar abordar no futuro próximo para assegurar a qualidade e a relevância do sistema de avaliação sob sua responsabilidade.

A avaliação da CAPES: breve retrospectiva histórica[3]

Em 1951, a CAPES foi criada para promover uma campanha nacional com objetivo de melhorar o nível do pessoal lotado na educação superior, voltando-se inicialmente para a concessão de bolsas para estudantes brasileiros em estudos no exterior. A partir da formalização da pós-graduação no Brasil, através do Parecer nº 977/65 (CURY, 2005), essa ênfase foi modificada. O referido parecer distinguiu a pós-graduação *lato sensu* da pós-graduação *stricto sensu* e estabeleceu que essa última fosse composta por dois níveis: mestrado e doutorado. O parecer sugeria que o Conselho Federal de Educação (CFE) assumisse a responsabilidade pelo credenciamento dos cursos de pós-graduação e que tal credenciamento fosse baseado em uma avaliação sistematizada. Na época, contudo, o CFE não tinha competência legal para conduzir a regulamentação geral de tais cursos. De qualquer modo, a expansão da PG se intensificou após a reforma universitária instituída em 1968. Um elemento crítico nesse sentido foi a sanção da Lei 5.539/68, que modificou o Estatuto do Magistério e impôs a titulação de pós-graduação *stricto sensu* como condição para a progressão na carreira docente das universidades federais. A reforma de 68 também alterou o *status* legal do CFE, que passou a se responsabilizar pelo credenciamento dos cursos de pós-graduação.

O Parecer do CFE nº 77/69 indicava que os processos de credenciamento e recredenciamento deveriam basear-se em visitas por comissões compostas por

2 Os autores gostariam de aproveitar a oportunidade para reconhecer o trabalho desenvolvido por Renato Janine Ribeiro, Diretor de Avaliação da CAPES no período 2004 a 2008. Muitos dos avanços discutidos no presente artigo foram devidos a sua dedicação e seu empenho.

3 Para um aprofundamento dessa retrospectiva, consultar SGUISSARDI, 2006 e VERHINE, 2008. Para um aprofundamento quanto à área de Educação, consultar HORTA e MORAES, 2005.

especialistas da comunidade acadêmica (CURY, 2005). Dada a surpreendente velocidade de crescimento do sistema, no entanto, não houve infraestrutura eficaz para a condução dessas visitas. A qualidade dos novos cursos de pós-graduação foi, então, posta em cheque. Em 1974, para apoiar a coordenação e o monitoramento do sistema de pós-graduação, criou-se o Conselho Nacional de Pós-graduação. No ano seguinte, o referido Conselho lançou o Plano Nacional para Pós-graduação, composto por um diagnóstico da situação e pelo planejamento de ações futuras (SGUISSARDI, 2006).

Em 1976, a CAPES iniciou a avaliação de cursos de pós-graduação, com esforços esporádicos e, de alguma maneira, informais, limitados ao uso interno. De acordo com Cláudio de Moura Castro, diretor da CAPES entre 1979 e 1982, o elemento-chave que levou à criação do sistema de avaliação da Agência foi a decisão de distribuir bolsas por meio de cotas aos cursos de pós-graduação. Ao tomar tal decisão, a CAPES presumiu que as bolsas seriam utilizadas, de modo responsável e eficaz, pelos melhores dentre eles, o que resultou a necessidade de classificação dos cursos (CASTRO, 2006). Para responder a essa situação, a Agência criou a Diretoria de Avaliação e destinou parte de seu orçamento para as atividades avaliativas.

Em 1980, a CAPES implementou o sistema de avaliação da pós-graduação no Brasil, adotando um modelo próprio que relacionava diretamente os resultados da avaliação à alocação de recursos, além de utilizar uma escala única de classificação, em cinco níveis (o que o distanciou dos modelos utilizados internacionalmente). Inicialmente previsto para um uso interno e restrito, o modelo CAPES de avaliação foi centralizado, baseado na coleta de dados por meio de relatórios detalhados que lhe eram encaminhados anualmente pelos programas. Desse modo, não foram foco do modelo a autoavaliação ou as visitas de avaliação. Além disso, o modelo originalmente adotado não previu uma divulgação ampla dos resultados. Contudo, de acordo com Castro (2006), a imprensa obteve uma cópia da classificação e disseminou a informação para os leitores. Os *rankings* rapidamente atingiram um status icônico e, desde então, se tornaram uma das características centrais – e controversas – do modelo de avaliação da CAPES.

Uma característica chamou atenção para o modelo original CAPES, nesse caso, compartilhada com outros modelos de avaliação utilizados internacionalmente: para obter *expertise* e legitimação, a Agência contou com membros da comunidade acadêmica. Em lugar de dispor dos pares apenas para as visitas, a Agência os incorporou a comissões que, até os dias atuais, se reúnem anualmente para analisar a informação fornecida pelos relatórios dos programas. Cada área de conhecimento foi e é representada por uma comissão (no presente, há 44 delas em funcionamento), composta por respeitados professores que trabalham voluntariamente.

Muitos dos aspectos básicos do modelo original permanecem intactos até o presente, mas alterações e ajustes foram feitos, especialmente em 1998. Dentre eles, foram significativas a mudança na escala, a consolidação do Conselho Científico-Técnico (CTC) e algumas modificações de procedimento. À época, percebeu-se que a escala utilizada não mais discriminava adequadamente os programas de PG (PPG). A CAPES, então, expandiu a escala de cinco para sete níveis e estipulou que as duas categorias superiores (6-7) fossem reservadas para programas considerados excelentes por padrões internacionais. Além disso, consolidou o CTC, tornando-o a instância decisória e o órgão responsável pela regulação e coordenação de todo o processo de avaliação. Dessa forma, o CTC passou a controlar a determinação final dos conceitos obtidos pelos programas e assumiu o papel de preservar a integridade da escala CAPES e da comparabilidade de conceitos entre os diversos campos de conhecimento.

Dentre as modificações de procedimento, uma alteração crucial implementada visou a uma maior padronização do processo de avaliação entre as áreas, o que envolveu a criação de uma ficha de avaliação única, composta por dimensões (quesitos) e subdimensões (itens) predeterminadas. No mesmo ano a CAPES modificou a periodicidade do ciclo avaliativo, de bianual para trienal. O ciclo passou a ser definido por dois anos de acompanhamento e por um terceiro ano de avaliação, resultando na atribuição de uma nota final com consequente classificação do programa em um dos sete níveis da escala. Combinando as etapas de acompanhamento e de avaliação, a CAPES objetivou assegurar as funções regulatórias e educativas associadas ao processo, dessa maneira atendendo demandas por controle estatal da qualidade de educação, por um lado, e por disseminação de informações de cunho diagnóstico e formativo, por outro. Ainda em 1998, a CAPES introduziu o Aplicativo Qualis, um sistema eletrônico delineado para qualificar a produção científica, por meio da análise de periódicos a partir da abrangência de circulação (categorias local, nacional, internacional) e da qualidade do conteúdo (níveis A, B e C). Algumas áreas, como a de Educação, subsequentemente expandiram o sistema Qualis para incluir outras publicações, como livros e anais de eventos.

Embora considerado um aprimoramento quando comparado à simples quantificação, pode-se argumentar que a qualificação da produção acadêmica implicou aumento de importância dada pela CAPES às publicações na avaliação dos programas, o que intensificou comportamentos considerados produtivistas por parte dos docentes e discentes. Mais uma vez, a comunidade acadêmica pressionou a Agência pelo refinamento do modelo. É nesse contexto que, no final de 2004, é divulgado o V PNPG. O modelo de avaliação CAPES sofre então outras modificações, que são discutidas na subseção a seguir.

A avaliação da CAPES a partir do V PNPG

Após o lançamento do V PNPG, a CAPES voltou-se para mudanças visando ao melhoramento do sistema de coleta anual de dados e à simplificação e ao enriquecimento do modelo de avaliação.

Em termos do aplicativo de coleta (COLETA-CAPES), ainda que o V Plano tivesse recomendado a manutenção do "sistema de aquisição de dados nos moldes do COLETA", a agência reconheceu a necessidade de aperfeiçoá-lo, tornando-o mais amigável aos PPG. A proposta inicial envolveu uma redução da quantidade de dados a levantar, mas, para evitar problemas de comparabilidade ao longo do tempo, as mudanças ficaram concentradas na estrutura técnica da aplicação, de modo a facilitar a entrada de dados e a produção dos relatórios decorrentes. Nessa construção, nove versões diferentes do aplicativo, cada uma propondo-se a corrigir problemas detectados na anterior, foram encaminhadas aos programas, criando confusões e resistências no âmbito da comunidade acadêmica. Em 2006, no entanto, a coleta procedeu de forma tranquila e, em geral, houve consenso que as reformulações representaram um avanço. Para muitos, entretanto, a quantidade de informações solicitadas continuou sendo excessiva, dificultando o trabalho de coordenação nos PPG. Em 2008, tal situação foi melhorada (pelo menos em parte) pela disponibilização do COLETA durante todo o ano, com possibilidade de preenchimento de forma contínua. Na prática, no entanto, os programas tendem a deixar esta tarefa para o final do período de entrega, gerando *stress* e criando problemas quanto à qualidade dos registros.

Entre 2005 e 2006, a CAPES tratou também da simplificação da ficha de avaliação. A ficha única padronizada, de 1998, era composta por sete quesitos (ou dimensões) de avaliação, desdobrados em 32 itens. A simplificação da ficha foi guiada por duas considerações. A primeira foi a redução do número de quesitos e itens para aqueles que verdadeiramente discriminassem entre programas de qualidade diferenciada. A segunda, atrelada à primeira, foi a tentativa de dar uma ênfase maior à avaliação de produtos que de insumos ou de processos. Tal ênfase foi justificada pela dificuldade de adequadamente julgar insumos e processos a partir de relatórios escritos, por um lado, e na inviabilidade, financeira e logística, de realização de visitas ao conjunto sempre crescente de PPGs, por outro. Principalmente, a CAPES reconhecia, então como agora, que avaliações tendem a implicar padronizações no objeto avaliado, o que não seria recomendável para processos e insumos, diante de sua diversidade. Vale acrescentar que o foco nos resultados e produtos foi também enfatizado no V PNPG. Na seção do Plano que tratou da avaliação (BRASIL, 2004, p. 66-67), as palavras "resultados" e "produtos" foram utilizadas múltiplas vezes,

enquanto as palavras "insumos" e "processos" foram ignoradas. Esse propósito foi atendido parcialmente pela ficha de avaliação aprovada em junho de 2006, que, apesar de colocar uma ênfase maior nos resultados, manteve insumos e processos como elementos significativos de avaliação.

Em termos da simplificação, os sete quesitos que existiam anteriormente foram reduzidos para quatro. Os antigos quesitos "Pesquisa", "Atividades de Formação" e "Teses e Dissertações" foram incorporados a outros já existentes: "Proposta do Programa", "Corpo Docente", "Corpo Discente" e "Produção Intelectual". Além disso, um quinto quesito, denominado "Inserção Social", foi acrescentado, sendo desdobrado em três itens (inserção e o impacto regional e (ou) nacional do programa, sua integração e cooperação com outros programas e sua visibilidade ou transparência). A inclusão desse novo quesito foi bastante polêmica, sendo fortemente defendida pelas áreas das Ciências Sociais Aplicadas e pela área de Educação, mas não recebeu apoio de diversas outras áreas em que a vertente "prática" não é valorizada. Assim, foi determinado que o novo quesito seria incluído como "uma experiência" e que receberia, obrigatoriamente, um peso de apenas 10%. Os outros 90% foram distribuídos, de forma equilibrada, entre os quesitos "Corpo Docente", "Corpo Discente" e "Produção Intelectual"[4]. O quesito "Proposta do Programa" não recebeu um peso, por entender-se que deveria ser utilizado para contextualizar o programa e para fornecer-lhe orientações, sugestões ou advertências a respeito do seu funcionamento. O número total de itens contidos nos quesitos foi diminuído de 32 para 22, mas cada área, dentro do acordado no âmbito de sua Grande Área, poderia incluir novos itens e determinar o peso a ser atribuído aos itens de cada quesito. Foi permitido que as áreas zerassem itens definidos pelo CTC, na medida em que julgassem que o item não se ajustava às suas especificidades.

A nova ficha foi testada na avaliação da CAPES realizada em 2007, referente ao período 2004-2006. No início de 2008, o CTC, instalado para acompanhar a avaliação referente ao triênio 2007-2009, criou uma comissão especial para re-apreciar a ficha, a partir da experiência desencadeada, e propor novas modificações.[5] A comissão especial, trabalhando em conjunto com a Diretoria

4 Aos três quesitos foi atribuído um peso inicial individual de 30%, totalizando assim 90%, mas cada área, de acordo com entendimentos no âmbito de sua Grande Área, poderia alterar esses pesos, respeitando o seguinte limite: variação de até cinco pontos percentuais, para mais ou para menos, no peso proposto de 30%. Dessa forma, foi admitido, para os três quesitos indicados, um peso individual dentro da faixa de 25% a 35%, desde que a soma deles fosse 90%.

5 A Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação foi instalada pelo CTC em fevereiro de 2008. Foi composta de sete representantes e ex-representantes de área, sob a coordenação de Robert E. Verhine, ex-representante da Área de Educação e c um dos autores do presente artigo.

de Avaliação da Agência, identificou a necessidade de maior simplificação para a ficha, bem como de revisão do peso atribuído aos resultados (aumento do mesmo quando comparado ao peso de insumos e processos). Além disso, reconheceu a precisão de uniformidade maior entre as fichas utilizadas pelas áreas, diminuindo as discrepâncias entre elas na atribuição de pesos, de forma a garantir consistência e comparabilidade na avaliação.

A proposta mais original da comissão, no entanto, foi a de exigir uma associação entre o conceito final atribuído ao programa e seu perfil. De acordo com esse raciocínio, para receber um certo conceito, não basta um programa atingir um total "x" de pontos, em função de contas e arredondamentos sobre os valores concernentes aos itens avaliados. O programa deve também apresentar um comportamento minimamente aceitável em determinados quesitos para garantir um determinado conceito final.

A comissão especial concluiu seu trabalho no mês de maio de 2008 e suas recomendações, com pequenas alterações, foram aprovadas pelo CTC, na sua 102ª reunião, realizada no mês de julho. A seguir, são sumarizados os pontos centrais nas modificações apresentadas:

Embora mantendo sua estrutura básica, composta de cinco quesitos, a ficha de avaliação a ser utilizada em 2010 será simplificada, assegurando-se a concentração de maior peso nos quesitos e itens correspondentes aos indicadores que, conforme os resultados da avaliação trienal de 2007, tenham sido efetivamente utilizados pela quase totalidade das áreas para classificar ou diferenciar o desempenho dos programas avaliados. Assim, o número de itens básicos que compõem a ficha será reduzido de 22 para 16 e pesos mínimos serão estabelecidos para cada item de forma a garantir que um número pequeno de itens, relacionado com a produção discente e a produção docente, represente mais do que 50% do peso total.

• Os quesitos "Corpo Discente" e "Produção Intelectual" passarão a ser considerados "quesitos centrais" para todas as áreas (por contemplar resultados e não insumos ou processos) e, portanto, receberão, em conjunto, um peso correspondente a 70% do total. Os quesitos "Corpo Docente" e "Inserção Social" assumirão, em conjunto, os 30% restantes, enquanto o quesito "Proposta do Programa" permanecerá sem peso[6].

---

6 Para os quesitos Corpo Discente e Produção Intelectual, cada um pode ter um peso de 35% ou, no caso das áreas nas quais seja mais difícil apurar a qualidade da produção discente, o quesito Corpo Discente pode ter peso de 30%, atribuindo 40% ao quesito Produção Intelectual. Para os quesitos Corpo Docente e Inserção Social, os pesos sugeridos são 20% e 10%, respectivamente, mas as áreas podem optar para uma distribuição de 15% para cada um, na medida em que se julgarem pertinente.

• A respeito da relação entre o perfil do programa e seu conceito final, haverá, na avaliação de 2010, algumas "travas" na definição do conceito final. Exemplos das travas: um programa com nota "deficiente" ou "fraco" no quesito "Proposta do Programa" não poderá ter conceito final maior do que "3"; o menor valor dentre os conceitos obtidos pelo programa nos dois quesitos "centrais" definirá o limite máximo do conceito final a lhe ser atribuído; para obter o conceito final "5", o programa deverá obter "Muito Bom" em pelo menos quatro dos cinco quesitos existentes, entre os quais terão que figurar necessariamente os dois quesitos "centrais".[7] Existem, também, travas a respeito de programas que podem se candidatar para os conceitos "6" e "7".

Deve-se observar que as modificações acima relatadas referem-se à ficha para a avaliação de programas de cunho acadêmico. Não se sabe, ainda, até que ponto tais reformulações se aplicam à nova ficha referente a programas profissionais, introduzida em 2007. A criação dessa ficha específica atendeu, pelo menos em parte, à sugestão apresentada no V PNPG quanto à "diversificação do sistema de avaliação de forma a possibilitar a análise de diferentes modelos de pós-graduação" (BRASIL, 2004, p. 67). Embora conceituado em 1995, o mestrado profissional (originalmente denominado mestrado profissionalizante) foi, até 2007, sempre avaliado nos mesmos moldes do mestrado acadêmico. A ficha específica representou um passo no sentido de diversificar a avaliação de programas, mas sua diferenciação em relação à ficha para programas acadêmicos foi bastante limitada. Os quesitos foram mantidos, mas algumas alterações foram efetuadas na formulação dos itens para dar uma ênfase maior às contribuições práticas. Assim, no quesito "Corpo Discente", foram valorizados os trabalhos de conclusão "vinculados à aplicação, patentes ou publicações"; no quesito "Produção Intelectual", o foco ficou na produção em geral (e não apenas na produção bibliográfica), e, no quesito "Inserção Social", um item foi incluído para abordar "[...] integração e cooperação com instituições públicas, empresas e organizações do terceiro setor".

Além de modificar a ficha de avaliação de programas acadêmicos, a CAPES introduziu duas outras novidades em 2008. Uma dessas tratava do Aplicativo Qualis que, até 2007, conforme já explicitado, categorizava periódicos (e também anais de eventos) a partir da abrangência de circulação (categorias local, nacional, internacional) e da qualidade do conteúdo (níveis A, B e C). As categorias de abrangência, no entanto, perderam sentido no decorrer do tempo, pois com a *internet*, todas as publicações, potencialmente, circulam internacionalmente. Além disso, existiam discrepâncias marcantes entre as diversas áreas quanto aos critérios

7 Na aplicação dos entraves, algumas excepcionalidades serão admitidas em casos raros. Não há espaço para especificar tais excepcionalidades no contexto do presente artigo.

de classificação e quanto à distribuição dos periódicos classificados entre os níveis de qualidade. Assim, em maio de 2008, o CTC aprovou uma nova estrutura, composta de uma escala única, com oito estratos, e de uma série de regras para orientar o processo de classificação. Passa a ser exigido que cada área apresente ao CTC, para aprovação, os critérios pelos quais define cada estrato. Além disso, fica fortemente recomendado que os dois estratos superiores, denominados A1 e A2, apenas acomodem um percentual baixo de periódicos, contemplando aqueles da mais alta qualidade. Nesse mesmo ano, a CAPES, através da sua Diretoria de Avaliação, incentivou as áreas – especialmente as que compõem a Grande Área de Ciências Humanas - a desenvolver um Qualis-Livros, baseado numa leitura critica dos livros, ou, pelo menos, de uma amostra deles.

Outra alteração implementada em 2008 foi a revalorização de visitas *in loco*, buscando informações, especialmente as relacionadas com insumos e processos, não captadas adequadamente nos relatórios anuais. No decorrer do triênio, todos os programas deveriam ser visitados, embora se reconheça que isto talvez não seja viável para as áreas com muitos programas (como a Área de Educação, por exemplo). Para orientar as visitas, uma ficha detalhada foi elaborada, para ser preenchida por cada comissão de visita. Não ficou claro, no entanto, como as informações colhidas pelas referidas comissões serão utilizadas. Não se sabe, por exemplo, se contribuirão apenas para o processo de acompanhamento ou se serão também incorporadas ao processo de avaliação (realizado no final de cada triênio).

Antes de concluir a presente seção, vale mencionar mais uma novidade – a criação, em 2007, do aplicativo SIR (Sistema de Indicadores de Resultados dos Programas de Pós-graduação). O SIR é "uma ferramenta de apoio à avaliação da pós-graduação", de acesso restrito aos membros do CTC e das Comissões de Área, e tem "por objetivo oferecer subsídios adequados e específicos para cada área de avaliação, visando ao aperfeiçoamento dos critérios utilizados, bem como à equidade na atribuição de notas representativas da qualidade dos programas" (de acordo com a página do SIR no Portal CAPES). O Sistema está concentrado em apenas cinco indicadores que buscam captar os principais resultados dos programas de pós-graduação.[8] A CAPES tem deixado claro que o SIR não substituirá os critérios e indicadores definidos na ficha de avaliação e que seu uso pelas áreas será opcional. A criação do SIR levou em consideração a demanda por maior padronização, favorecendo análises comparativas entre as Áreas. Em 2007, os dados

8 Três indicadores tratam da formação de recursos humanos (quantidade das titulações por docente/ distribuição das titulações entre os docentes/produção bibliográfica e egressos e discentes) e dois da geração de conhecimento (quantidade da produção bibliográfica por docente/distribuição da produção bibliográfica entre os docentes).

oriundos do Sistema, em uma experiência piloto, foram utilizados pelo CTC para a homologação dos resultados, de maneira complementar às informações produzidas pelas comissões de área. O CTC reconheceu, no entanto, que o SIR, embora com grande potencial, ainda padece de problemas conceituais e técnicos, necessitando refinamento. Não se sabe se o SIR (ou uma versão dele) será utilizado no futuro. No entanto, na opinião de algumas especialistas, o SIR denota, possivelmente, uma nova direção a ser tomada pela CAPES no futuro, pois simplifica o processo avaliativo, gerando conceitos eletronicamente, a partir dos dados coletados, de forma a eliminar a necessidade para reuniões presenciais de comissões de área.[9]

Considerações Finais

Este artigo propõe uma reflexão sobre o modelo de avaliação da CAPES à luz do V PNPG, divulgado no final de 2004. Para tanto, apresentou brevemente o panorama histórico da avaliação e, em seguida, deteve-se nas modificações implementadas de 2005 até o presente. Nas considerações finais, o texto aborda sete desafios que a Agência deve enfrentar no decorrer da avaliação do triênio 2007-2009.

O primeiro desses desafios diz respeito ao crescimento do sistema nacional da PG. O V PNPG fez uma recomendação de crescimento anual de 10%, à época considerada audaciosa, quando, de fato, ao longo dos últimos anos essa meta tem sido alcançada. Tomando-se 1996 como ano-base para o cálculo, o número de programas mais que duplicou no Brasil. No caso da Educação, o crescimento é um pouco mais lento que aquele apresentado pelo sistema como um todo, mas ainda assim é significativo. Como consequência da expansão do sistema nacional de pós-graduação, a avaliação da CAPES assume um caráter de larga escala e, se essa tendência se mantiver, os procedimentos criados em 1980 e conservados até hoje não serão sustentáveis no futuro.

Para lidar com esse aumento da carga de trabalho, as comissões têm recebido um número maior de membros, com consequente aumento de dificuldade para garantir que todos os avaliadores adotem, de maneira uniforme, os critérios de avaliação. Além disso, as despesas de deslocamento e hospedagem em Brasília, por

9 Vale observar que, no caso da Área de Educação, a distribuição dos conceitos do SIR obtidos pelos programas da área foi, em 2007, praticamente idêntica àquela resultante da avaliação realizada pela CA-ED. Tal correspondência, no entanto, foi menor do que aparenta, pois, para 23 dos 78 programas avaliados, o conceito gerado pelo SIR foi diferente daquele recomendado pela CA-ED. Para maiores informações a respeito, ver Anexo VI do Relatório da Área de Educação sobre a Avaliação do Triênio 2004-2006, disponível na página da CAPES.

um período cada vez mais longo, de um número crescente de consultores levam os custos de avaliação a patamares proibitivos, especialmente quando consideradas outras prioridades governamentais em um panorama de recursos escassos. Como exemplo, observa-se que, para o triênio 2004-2006, a Comissão da Área de Educação foi composta por 20 membros, 13 a mais que o número de pessoas em 1996. Para algumas outras áreas, como Letras, Ciências Agrárias e Multidisciplinar, o número de membros das comissões já ultrapassou 30. No total, mais de 800 especialistas participaram nas duas etapas (avaliação e avaliação de recursos) do processo conduzido em 2007. Fica, portanto, claro que se esse número continuar a crescer, a pressão para uma mudança no sistema será igualmente intensificada.

O segundo desafio está relacionado à diversidade da oferta. O V PNPG recomenda a "diversificação do sistema de avaliação de forma a possibilitar a análise de diferentes modelos de pós-graduação" (BRASIL, 2004, p. 67). Historicamente, a CAPES tem adotado procedimentos padronizados e unificados para a avaliação da PG no país, independente do tipo de oferta. Como mencionado, em 2007 houve uma pequena mudança nessa ótica, com a introdução de uma ficha específica para os mestrados profissionais. Fica evidente, no entanto, que outros ajustes precisam ser realizados, não só em termos dos diferentes modelos de PG, mas também diante de diversificação de contexto ou mesmo quando observadas as diferenças no grau de maturidade dos programas. O desafio que se coloca é manter a qualidade de um sistema que propicia a titulação em todo o país, por um lado, e responder à diversidade crescente, por outro. A ficha para o mestrado profissional é um passo, mas outros passos deveriam ser pensados.

O segundo desafio está muito próximo ao terceiro, voltado para as assimetrias do sistema, em si fonte inesgotável de diversidade. Em termos dos contextos que afetam as propostas dos PPGs, o V PNPG preocupou-se com as questões de assimetria inter e intrarregional (BRASIL, 2004, p. 46-49). No seu quarto capítulo, que trata de propostas de diretrizes gerais, o V PNPG enfatiza que é necessário contemplar a introdução de programas, visando a reduzir as diferenças regionais, intrarregionais e entre estados (BRASIL, 2004, p. 53). A esse respeito, o aspecto mais evidente do problema de assimetria refere-se à grande disparidade entre as regiões relativamente mais ricas do Brasil, o Sul e o Sudeste, e as outras três regiões do país. A gravidade dessa situação torna-se ainda mais conspícua quando observada a qualidade dos programas disponíveis. Em todo o país, aproximadamente um terço de todos os PPGs é alocado nos níveis 5, 6 ou 7. Na Região Norte, dos 106 programas reconhecidos pela CAPES, apenas seis foram alocados nas faixas superiores da escala de avaliação, com cinco programas 5 e um 6, todos sediados no Pará.

Para remediar essa situação, a CAPES tem promovido uma série de programas (Minter/Dinter, Acelera Amazônia, Novas Fronteiras), mas, conforme

argumentado em outro artigo (VERHINE, 2006), essas iniciativas têm sido muito tímidas. Parte do problema pode ser associada ao modelo de avaliação da CAPES, que promove um processo unificado, sem levar em consideração as especificidades regionais e frequentemente discriminando negativamente programas em contextos emergentes. O maior dos problemas, no entanto, é a ligação entre os resultados da avaliação e o montante de recursos repassados pelo governo federal para cada programa. Programas com resultados pífios na avaliação recebem menos recursos que aqueles com bons resultados, e esse mecanismo ajuda a perpetuar as disparidades existentes.

Questões contextuais levam ao quarto desafio: a conceituação e avaliação da inserção social. Conforme indicado, essa dimensão foi acrescentada à ficha de avaliação com o reconhecimento, especialmente por parte das Ciências Sociais e da Educação, de que programas têm obrigações com seu entorno, concretizadas de diversas maneiras. Até o presente, entretanto, não há clareza sobre como essa dimensão deve ser operacionalizada no contexto de uma avaliação classificatória. A CAPES conduziu dois seminários buscando subsídios para a conceituação dessa dimensão, sem muito sucesso. O largo espectro de possibilidades de inserção social impossibilita a definição de um padrão único, a ser aplicado a todos os PPGs, já que a operacionalização do conceito é contexto-dependente. O ideal seria avaliar o programa a partir do seu próprio plano, de maneira relativizada, de forma a dar uma consciência e uma organicidade à inserção. O que hoje ocorre é uma abordagem fragmentada, por iniciativas individuais, sem uma visão global do impacto da ação do programa no seu meio. Talvez a melhor forma de operacionalizar essa dimensão seja exigir que todo programa desenvolva uma proposta / plano de inserção social, articulado com sua missão, no qual determine metas a serem alcançadas e indicadores a serem usados para seu acompanhamento.

Dos sete desafios, o quinto, e talvez mais impactante dentre eles para o modelo atual de avaliação, diz respeito à recomendação, pelo V PNPG, da "[...] introdução de processos de avaliação qualitativa dos produtos dos programas de doutorado e de mestrado." Nos últimos anos, a CAPES tem feito um esforço de quantificar a qualidade, tendo o SIR como ferramenta máxima no sentido de objetivar os processos avaliativos e garantir-lhes maior transparência. Por outro lado, a vertente qualitativa poderia ser abordada por meio das visitas de pares, revalorizada a partir de 2008. No entanto, não há clareza de como essas visitas terão seus resultados incorporados à avaliação dos programas para efeitos de sua classificação. Uma possibilidade estaria associada à utilização dos resultados das visitas para o aspecto educacional e formativo do modelo, enquanto a ênfase nos produtos, qualificados por mecanismos tais como Qualis, seria dada na avaliação final do triênio, mas isso ainda não está definido.

Para concluir, dois dos sete desafios que a CAPES precisa enfrentar para melhorar seu modelo de avaliação não foram previstos no V PNPG: a articulação entre a CAPES velha e a nova e entre o Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior (SINAES) e a CAPES ou, dito de outra maneira, uma articulação entre a pós-graduação e a Educação Básica e entre a pós-graduação e a graduação no Brasil. Em 2007 a CAPES assumiu, como missão, a formação de professores para a Educação Básica, criando duas novas diretorias, uma para a formação presencial e outra para a formação a distância, em um movimento de diferenciação da "velha para a nova" CAPES. Como consequência, o número de funcionários e seu orçamento praticamente dobraram entre 2007 e 2008. Contudo, não se sabe como a nova CAPES se articulará com a CAPES velha, já que isso envolve uma integração maior entre a PG e a Educação Básica. A ênfase atual do modelo de avaliação da CAPES na produção acadêmica pode prejudicar essa articulação, que talvez deva estar prevista no quesito Inserção Social ou deva ser valorizada pela criação de itens específicos para os quesitos já existentes, voltados para atividades de extensão. Por outro lado, há que se cuidar para que a CAPES nova não prejudique o funcionamento da velha, especialmente pela demanda por funcionários, espaço físico e orçamento em um contexto de recursos limitados.

O último desafio a considerar é a necessidade de articulação entre o SINAES e CAPES. O SINAES, implementado em 2004, através da Lei 10.861/04, foi conceituado como um sistema integrado que incluiu a CAPES como um de seus componentes-chave. Entretanto, há pouca correspondência entre os instrumentos desenvolvidos pelo INEP para avaliação de instituições de ensino superior e de cursos de graduação e aqueles utilizados pela CAPES para avaliação dos PPGs. Há também pouca correspondência entre seus indicadores e a periodicidade das coletas. Ainda mais importante, não tem havido um esforço no sentido de incorporação do enorme banco de dados da CAPES pela base mantida pelo INEP para o Censo Nacional da Educação Superior. Ao longo do tempo, as demandas por um banco de dados nacional e unificado, alimentado por coletas feitas por instrumentos complementares, deverão se multiplicar e, quando isso ocorrer, a CAPES precisará repensar seu modelo de modo a adequá-lo a esse papel de subsistema integrado à estrutura do SINAES.

Este artigo não pretende solucionar as questões de avaliação da CAPES, mas reconhecer a existência desses desafios, sem perder de vista o longo caminho de avaliação já percorrido. Durante a avaliação do triênio 2007-2009, espera-se que discussões no âmbito da comunidade acadêmica tragam subsídios para avanços concretos no sentido do aprimoramento da avaliação da CAPES, assegurando assim a melhoria da qualidade do crescente sistema de pós-graduação no Brasil.

Referências

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**. Plano Nacional de Pós-graduação** (PNPG) 2005-2010. Brasília: CAPES, 2004. Disponível em: <www.capes.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2006.

_____. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Sistema de Indicadores de Resultados (SIR). Disponível em: http://www.capes.gov.br/avaliacao/sistema-de-indicadores-de-resultados-. Acesso em: fev. 2009.

_____. Lei nº 5.539, de 27 de Novembro de 1968. Modifica dispositivos da Lei número 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Superior, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** 27 nov. 1968.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União** n. 72, 15 abr. 2004, Seção 1, p. 3-4.

CAPES. **Brasil sobe duas posições no ranking da produção científica**. Notícia publicada em 10 jul. 2007. Disponível em: <www.capes.gov.br/servicos/ sala imprensa/noticias/noticia_0709.html>. Acesso em: 28 jan. 2008.

CASTRO, C. de M. A CAPES na visão de um ex-diretor, **Análise**, v. 17, n. 2, p. 360-76, 2006.

CURY, C. R. J. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65, **Revista Brasileira de Educação,** n. 30, p. 7-20, 2005.

HORTA, J. S. B.; MORAES, M. C. M. de. O sistema CAPES de avaliação de pós-graduação: da área da educação para à grande área de ciências humanas. **Revista Brasileira de Educação,** n. 30, p. 95-116, 2005.

SCHWARTZMAN, S. Avaliações de nova geração. In: SOUZA, A. de M. (Org.). **Dimensões da Avaliação Educacional.** Petropólis: Vozes, 2005, p. 15-34.

SGUISSARDI, V. Avaliação Defensiva do Modelo CAPES de Avaliação – é possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? **Revista Perspectiva**, v. 24, n. 1, p. 49-88, 2006.

SPAGNOLO, F.; SOUZA, V. C. Modelo CAPES de avaliação. **Revista Brasileira de Pós-graduação**, n. 2, p. 8-33, 2004.

VERHINE, R. Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos: uma análise comparativa. In: MATTA, A. E. R. et al. (Org.). **Educação, Cultura e Direito**. Salvador: UNEB, 2005. p. 419-432.

_____. As recentes políticas da CAPES e suas implicações para a área de educação. In: MONTEIRO, F. M. de A.; MULLER, M. L. R. (Org.). **Educação na Interface da Relação Estado/Sociedade**, v. 1. Cuiabá: EdUFMT, 2006. p. 23-34.

_____. Avaliação da CAPES: subsídios para a reformulação do modelo. In: MACHADO, D; SILVA JR, J.R.; OLIVEIRA, J.F. (Org.). **Reformas e Políticas**: Educação Superior e Pós-graduação no Brasil. Campinas: Alínea, 2008, p. 165-188.

Recebimento em: 12/03/2009.
Aceite em: 14/03/2009.