

Entre inovação e crise: o termo de autocomposição como mecanismo de regulação procedimental na avaliação da pós-graduação brasileira

RESUMO

Natália Roberta de Sousa Morato

nataliamorato@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5293-4062>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil

Marcus Eduardo Maciel Ribeiro

marcusemr@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5974-3050>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil

Este artigo analisa o Termo de Autocomposição (TAC) firmado entre o Ministério Público Federal e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) no contexto da Avaliação Quadrienal 2017-2020 da pós-graduação brasileira, compreendendo-o como um mecanismo de regulação procedimental emergente em um cenário de crise de legitimidade do sistema avaliativo. A partir de uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental, o estudo investiga em que medida o TAC pode ser interpretado como uma forma de inovação educacional no âmbito das políticas de avaliação. Sob uma perspectiva crítica e progressista, o artigo evidencia que o TAC, ao mesmo tempo em que responde a demandas por maior justiça e estabilidade normativa, revela os limites das estratégias de inovação baseadas exclusivamente na regulação formal, sem enfrentar desigualdades históricas e assimetrias institucionais no sistema de pós-graduação. Conclui-se que o caso analisado contribui para o debate sobre inovação educacional ao deslocar o foco das práticas pedagógicas para os arranjos regulatórios, destacando a necessidade de abordagens mais amplas e estruturais para a construção de sistemas avaliativos mais democráticos e inclusivos.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação da Pós-Graduação. Termo de Autocomposição. Regulação Educacional. Inovação Procedimental. Políticas Públicas de Educação.

INTRODUÇÃO

A avaliação da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, conduzida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), é um dos principais instrumentos de regulação da política científica e educacional do país. Criada nos anos 1970, no contexto do Plano Nacional de Pós-Graduação, foi consolidando-se como mecanismo de indução de qualidade da pesquisa nacional. Ao privilegiar indicadores quantitativos baseados em métricas internacionais, excluiu outras formas de produção do conhecimento, o que levou a comunidade científica a questionar sua adequação (Bento, 2019; Vogel, 2015).

Essa insatisfação chegou a um ponto crítico no ciclo avaliativo 2017–2020. No ano de 2018, a Capes alterou a ficha de avaliação, que passou a contemplar 3 (três) dimensões (Programa, Formação e Impacto na Sociedade) e a incorporar a autoavaliação como critério complementar. A mudança gerou expectativas de renovação do modelo, mas foi acompanhada de problemas de implementação que comprometeram sua legitimidade. Muitos programas perceberam, ao final da avaliação, que tinham sido julgados por parâmetros que não estavam claros desde o início do período avaliativo ou que haviam mudado no meio do caminho (Brasil, 2021; Paraguassu, 2022). O Ministério Público Federal (MPF), que desde 2018 já investigava irregularidades nos critérios adotados pela Capes, ajuizou, em 2021, a Ação Civil Pública nº 5101246-47.2021.4.02.5101, que resultou na suspensão cautelar da divulgação dos resultados pelo Poder Judiciário (Marques, 2021; SBPC, 2021). O desfecho foi a assinatura de um Termo de Autocomposição (TAC) entre a Capes e o MPF, em 31 de agosto de 2022, que proibiu a aplicação retroativa de critérios, tornou obrigatória a publicização prévia das regras e criou um mecanismo para revisão de notas dos programas de pós-graduação (PPG) prejudicados (Brasil, 2022a).

O TAC é um mecanismo de resolução consensual de conflitos, amparado, no âmbito do Ministério Público (MP), pela Resolução nº 118/2014, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição. O instrumento firmado entre Capes e MPF se aproxima do que a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) denomina “termo de ajustamento de conduta”, um acordo entre o MP e um ente público para adequar condutas ao ordenamento jurídico, com força de título executivo extrajudicial. Independentemente da distinção terminológica, o que importa é a natureza do instrumento: em vez de uma decisão imposta pelo Judiciário, prevaleceu a construção negociada de uma solução (Brasil, 1985; Brasil, 2015).

A pergunta que orienta esta investigação é: como o TAC se constitui como instrumento de inovação educacional, a partir de uma perspectiva crítica e progressista? O que se propõe é um deslocamento: inovações também ocorrem nos arranjos regulatórios e institucionais que estruturam os sistemas educacionais. Além disso, analisá-las criticamente pode revelar disputas políticas e tensões entre diferentes projetos de educação.

Do ponto de vista metodológico, neste artigo se combinam análise documental e revisão de literatura, em uma abordagem qualitativa. As fontes

primárias são o próprio TAC e documentos oficiais da Capes relativos à Avaliação Quadrienal 2017–2020 (Brasil, 2021; 2022a; 2022b). A revisão de literatura priorizou artigos em acesso aberto indexados em bases como a plataforma SciELO (<https://www.scielo.br/>), cobrindo regulação educacional, performatividade acadêmica, judicialização das políticas públicas, autocomposição e inovação educacional. Conforme o que Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) e Lima e Miotto (2007) explicam, a análise documental exige interpretação crítica ancorada em referenciais teóricos, o que permitiu, neste estudo, compreender o TAC em seus próprios termos e avaliar seus limites à luz da literatura especializada.

DESENVOLVIMENTO

O referencial teórico aborda o debate sobre regulação educacional e os processos de crise de legitimidade dos sistemas avaliativos; a judicialização das políticas educacionais e a autocomposição como arranjo regulatório alternativo; e o conceito de inovação educacional e a tensão entre suas dimensões técnica e emancipatória. A articulação entre esses eixos é o que permite analisar o TAC simultaneamente como resposta a uma crise institucional, como inovação nos modos de governança educacional e como objeto de avaliação a partir de uma perspectiva progressista.

REGULAÇÃO EDUCACIONAL, PERFORMATIVIDADE E CRISE DE LEGITIMIDADE

Para compreender o TAC como fenômeno educacional, é importante situar o debate sobre regulação no campo da educação. A literatura distingue 2 (duas) orientações que frequentemente se opõem nos sistemas de avaliação: a regulação de controle, centrada na gestão por resultados, em metas padronizadas e na prestação de contas; e a regulação emancipatória, voltada para a democratização, a participação e a promoção da justiça social (Santos; Vilarinho, 2021; Saul, 2015).

No final dos anos 1990, Afonso (1999) identificava no chamado Estado-avaliador uma contradição: de um lado, crescentes exigências de controle externo por meio de indicadores, *rankings* e mecanismos de prestação de contas; de outro, demandas por autonomia institucional e participação democrática. Em trabalho posterior, Afonso (2013) mostrou que os sistemas avaliativos contemporâneos incorporam cada vez mais uma lógica gerencialista e comparativista, na qual indicadores e metas ocupam papel central nas políticas públicas. O modelo da Capes se encaixa historicamente nessa lógica de controle, operando por métricas quantitativas e hierarquias que produzem exclusão e competição no campo acadêmico (Afonso, 2012), ainda que mudanças importantes tenham sido introduzidas a partir de 2013, como a reestruturação das fichas de avaliação para o ciclo 2017-2020, com as dimensões Programa, Formação e Impacto na Sociedade (Irias; Farias, 2025; Snoijer; Stallivieri; Melo, 2026).

Ball (2010) ajuda a entender como esse tipo de sistema se manifesta na prática. Para esse autor, a performatividade é uma forma de regulação que, ao

definir metas e indicadores de desempenho, molda comportamentos, identidades e relações institucionais. No contexto da pós-graduação, esse mecanismo empurra programas e pesquisadores a priorizarem formas de produção científica alinhadas a critérios externos, muitas vezes distantes das especificidades locais e das demandas sociais do país (Moreira, 2009; Patrus; Dantas; Shigaki, 2015; Sguissardi, 2013).

Assim, a crise de 2021 não pode ser lida como um episódio pontual ou uma falha técnica isolada. Trata-se de uma crise de legitimidade: quando um sistema não consegue mais justificar publicamente suas decisões, a confiança que o sustenta começa a se desgastar (Feldhaus, 2023). A ausência de transparência, a retroatividade de critérios e o cerceamento do direito de defesa dos programas revelaram uma contradição entre o que o sistema fazia e os princípios democráticos que deveriam orientá-lo. Dias Sobrinho (2005; 2013) argumenta que a avaliação da educação superior, por sua natureza de bem público, deve ser pautada pela transparência e pela participação dos sujeitos envolvidos, sob o risco de desviar-se de sua função pedagógica para tornar-se um dispositivo de controle burocrático e de regulação mercantil.

JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E AUTOCOMPOSIÇÃO COMO ARRANJO REGULATÓRIO

A judicialização da educação é um fenômeno crescente no Brasil, presente em diferentes níveis do sistema educacional (Cury; Ferreira, 2009). De forma geral, ela ocorre quando conflitos que deveriam ser resolvidos pelas instâncias políticas ou administrativas acabam chegando ao Poder Judiciário, em geral porque essas instâncias não foram capazes de dar conta das demandas apresentadas (Barroso, 2009). Essa saída, porém, tem limites bem conhecidos: as decisões judiciais tendem a ser pontuais, sem alcançar as causas estruturais dos problemas, e podem gerar uma dependência das instituições em relação a instâncias externas, em vez de fortalecer sua própria capacidade autorregulatória (Cury; Ferreira, 2009; Ximenes; Oliveira; Silva, 2019).

O TAC, por sua vez, foi construído de forma negociada, com mediação do MPF, ao que se chama de autocomposição: uma forma de resolução de conflitos baseada no diálogo e no consenso, que preserva a autonomia das partes e costuma produzir resultados mais duradouros do que os obtidos por via judicial (Spengler, 2019).

INOVAÇÃO EDUCACIONAL

Inovação educacional é um conceito sem definição única, compreendido de formas muito distintas a depender das concepções sobre o que é a educação e para que ela serve (Tavares, 2019). Messina (2001) já alertava para a tendência de tratar inovação como algo bom por definição, sem questionar seus fins e efeitos. Sob essa lógica, a palavra pode funcionar como embalagem para políticas que, na prática, reforçam a mercantilização da educação e o avanço de um ideário que

privilegia o mercado sobre a formação humana (Kassar; Oliveira, 2024; Michels; Garcia, 2024).

A perspectiva progressista vai na direção contrária: inovar de verdade significa romper com estruturas que produzem exclusão, ampliar a participação de quem é afetado pelas decisões e fortalecer a capacidade das pessoas de compreender e transformar a realidade em que vivem (Fonseca; Suanno; Lima, 2025; Franco, 2020).

A tensão entre essas duas concepções, inovação como modernização técnica a serviço do mercado e inovação como transformação emancipatória, é justamente o que permite avaliar o TAC com rigor. O acordo é uma novidade no campo da avaliação da pós-graduação, e isso já o qualifica como inovação no sentido básico do termo. Mas as perguntas que orientam a discussão desenvolvida neste artigo vão além: em que medida essa inovação responde a uma perspectiva progressista? Ela transforma as estruturas que produzem desigualdade ou apenas ajusta os procedimentos?

A AVALIAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO BRASILEIRA E A CRISE DE 2021

O sistema de avaliação da pós-graduação foi implantado pela Capes em 1976, num momento em que a pesquisa científica no Brasil se expandia rapidamente, impulsionada pelos planos nacionais de pós-graduação. Desde o início, a própria Fundação definia os critérios e realizava as avaliações periodicamente. A frequência dessas avaliações foi mudando com o tempo: eram anuais, de 1976 a 1983; passaram a ser bianuais, de 1984 a 1997; e trienais, de 1998 a 2012. Só a partir de 2013, foi adotado o formato quadrienal que existe até hoje (Irias; Farias, 2025; Patrus; Shigaki; Dantas, 2018).

Com as reformas dos anos 2000, o modelo cresceu em termos de complexidade. As fichas de avaliação passaram a cobrir mais dimensões (produção intelectual, formação de alunos, inserção social e internacionalização) e as notas (de 1 a 7) tornaram-se determinantes para o acesso a bolsas, financiamentos e credenciamentos (Souza Lima, 2024). O sistema produziu resultados concretos, mas também gerou uma cultura de produtivismo criticada por valorizar quantidade em detrimento de qualidade e relevância social, favorecendo programas já consolidados e aprofundando desigualdades entre instituições (Patrus; Dantas; Shigaki, 2015; Sguissardi, 2013).

Essas críticas foram se acumulando e criaram pressão por mudanças. Em 2018, a Capes reestruturou as fichas de avaliação, reduzindo os 5 (cinco) quesitos anteriores a 3 (três) e introduzindo a autoavaliação como critério complementar, com o objetivo de dar mais peso às dimensões qualitativas e ao impacto social da pesquisa (Brasil, 2018; Irias; Farias, 2025; Snoijer; Stallivieri; Melo, 2026). A execução teve problemas: a mudança foi conduzida sem transparência suficiente e sem comunicação prévia adequada aos programas. Paradoxalmente, foi essa tentativa de melhora que acabou desencadeando a crise que levou à judicialização da Avaliação Quadrienal 2017–2020.

A nova ficha de avaliação aprovada em 2018 foi testada no Seminário de Meio Termo de 2019, mas sem que os critérios de aplicação fossem devidamente explicados aos PPG. Quando a avaliação foi concluída, muitos PPG perceberam que tinham sido avaliados por parâmetros que não estavam claros ou que mudaram desde o início do ciclo (Brasil, 2021; Paraguassu, 2022). Essa aplicação retroativa de critérios foi o principal ponto de contestação.

Desde dezembro de 2018, o MPF conduzia inquéritos civis para apurar irregularidades nos critérios de ranqueamento adotados pela Capes e nas normas de concessão de bolsas, diante do potencial impacto na distribuição de recursos federais de fomento (Brasil, 2022b). Antes mesmo dessa investigação, o Sindicato dos Professores da Universidade Federal de Minas Gerais havia entrado na Justiça com objetivos semelhantes, exigindo a publicação antecipada dos critérios e o fim do ranqueamento, o que já mostrava que o questionamento ao modelo não era pontual (Ribeiro, 2023). Em setembro de 2021, o MPF formalizou a Ação Civil Pública nº 5101246-47.2021.4.02.5101, apontando para 3 (três) problemas centrais: ausência de fundamentação técnica nas decisões da Capes, violação dos princípios da segurança jurídica e da irretroatividade (já que parâmetros eram alterados durante o ciclo e aplicados retroativamente) e cerceamento do direito à ampla defesa dos programas avaliados (Brasil, 2022b). A 32ª Vara Federal do Rio de Janeiro acatou o pedido e suspendeu a divulgação dos resultados (Marques, 2021; SBPC, 2021).

A decisão judicial gerou reação da comunidade acadêmica. A Associação Nacional de Pós-Graduandos e Pesquisa (ANPEd) manifestou-se publicamente sobre os encaminhamentos da Capes (ANPEd, 2021). Coordenadores de área publicaram carta aberta registrando convergência com as críticas das principais associações científicas do país (Coordenadores de Área da Capes, 2021). A situação chegou ao ponto de coordenadores de algumas áreas apresentarem pedido coletivo de renúncia, em protesto ao que consideravam falta de respaldo institucional por parte da Fundação (Coordenadores da Área MAPE, 2021). Ressalta-se que os coordenadores de área são pesquisadores indicados pela comunidade científica e nomeados pela Presidente da Capes para assessorar tecnicamente o processo avaliativo em cada área de conhecimento, o que torna seu papel central na legitimidade do sistema. Tanto na ação judicial quanto nas manifestações que se seguiram, os fundamentos centrais foram os mesmos: violação da segurança jurídica e do direito à ampla defesa.

O TAC COMO INOVAÇÃO PROCEDIMENTAL: AVANÇOS E LIMITES

O TAC pode ser caracterizado como uma inovação no campo da regulação educacional, como se vê a seguir.

DIMENSÕES INOVADORAS DO TAC

A primeira dimensão é a transparência normativa. O acordo tornou obrigatório que as regras de cada ciclo avaliativo sejam publicadas antes do seu início, algo que não havia sido garantido até então. O TAC converteu essa

demanda antiga em obrigação formal (Irias; Farias, 2025; Patrus; Shigaki; Dantas, 2018).

A segunda é a segurança jurídica. O acordo vedou a aplicação retroativa de critérios, princípio já consolidado no direito brasileiro, mas que havia sido sistematicamente ignorado na prática avaliativa. Ao incorporá-lo como cláusula vinculante, o TAC ampliou as garantias dos programas e limitou o poder discricionário da Fundação (Brasil, 2015; 2022b).

A terceira dimensão é a regulação negociada. O TAC não foi resultado de uma decisão imposta pelo Judiciário, mas de um processo de negociação que envolveu a Presidência da Capes, a Diretoria de Avaliação da Pós-Graduação da Capes, o Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC-ES), a Procuradoria Federal junto à Capes, os procuradores do MPF e membros de sociedades científicas, além da realização de audiência pública (Brasil, 2022a). Isso introduziu, ainda que de forma limitada, uma lógica mais participativa num sistema historicamente centralizado, em que os critérios e parâmetros avaliativos costumavam ser definidos pela própria Fundação, com participação restrita e consultiva dos programas e da comunidade acadêmica (Ferreira; Ferenc; Wassem, 2018; Souza Lima, 2024). Vale registrar, porém, que associações de grande representatividade, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), criticaram o fato de não terem sido incluídas nas negociações antes da assinatura do acordo, o que mostra os limites dessa participação (SBPC, 2021).

OS LIMITES DA INOVAÇÃO PROCEDIMENTAL

Apesar dos avanços, o TAC apresenta 4 (quatro) limites importantes quando analisado a partir de uma perspectiva progressista. O primeiro é que o modelo avaliativo não foi discutido. O TAC não questionou a lógica de avaliação por indicadores quantitativos de produtividade que o caracteriza. A nova ficha de 2018 trouxe critérios qualitativos, mas aplicados dentro de uma estrutura de ranqueamento que permanece inalterada. Estudos recentes mostram que essa lógica leva programas e pesquisadores a priorizarem a quantidade da produção em detrimento da qualidade e relevância social, criando uma pressão institucional que reforça o produtivismo como norma (Severiano Junior et al., 2021; Dal Molin; Marques, 2025). Assim, o TAC acaba por legitimar e estabilizar um modelo já bastante criticado por seus efeitos excludentes, sem questionar a racionalidade gerencialista que o sustenta (Michels; Garcia, 2024; Sguissardi, 2013).

O segundo limite é que o TAC trata de procedimentos, não de desigualdades. Conhecer as regras com antecedência é importante, mas não altera as regras em si, que continuam beneficiando programas já consolidados, de regiões mais ricas e de áreas com maior tradição de publicação em periódicos internacionais. Os dados confirmam essa persistência: os estados da região Norte concentram os piores indicadores de desempenho no sistema de pós-graduação, o que mostra que a expansão quantitativa da pós-graduação não foi acompanhada de equidade nos critérios avaliativos (Tischer; Turnes, 2024).

O terceiro é o risco de que o acordo ocupe o lugar da reforma. Ao resolver o conflito dentro dos limites do que era juridicamente possível, o TAC pode ter reduzido a pressão por mudanças mais profundas no modelo avaliativo. Quando demandas políticas são convertidas em linguagem jurídica, o horizonte de transformação tende a se estreitar: o debate, que deveria ser mudanças na avaliação, passa a ser sobre cumprimento dos procedimentos (Cury; Ferreira, 2009; Ximenes; Oliveira; Silva, 2019).

O último limite é a ausência de um mecanismo de metavaliação. O TAC criou obrigações para os ciclos futuros, mas não estabeleceu nenhum instrumento para analisar criticamente o processo avaliativo, identificar ajustes necessários e publicizá-los antes do próximo ciclo (Pinto; Mello; Melo, 2016). Esse instrumento é importante para que se reduza a identificação de necessidade de mudanças no meio do ciclo avaliativo.

A CRISE COMO CONDIÇÃO DE POSSIBILIDADE

Crises institucionais costumam ser vistas apenas como problemas a resolver, mas também podem revelar contradições que estavam escondidas sob a aparente normalidade e abrir espaço para mudanças que, sem a ruptura, dificilmente teriam acontecido (Rodrigues et al., 2025). A judicialização trouxe à tona o que havia sido naturalizado: a falta de transparência, a centralização do poder avaliativo e a vulnerabilidade dos programas. Nesse sentido, a crise cumpriu uma função crítica: ela tornou visível o que a rotina institucional havia convertido em invisível (Agostini, 2018).

Assim, o TAC restabeleceu a normalidade e introduziu garantias procedimentais importantes, embora a análise das seções anteriores indique que o acordo não aproveitou plenamente a abertura criada pela crise para promover mudanças mais profundas no modelo avaliativo. Não se trata, portanto, de minimizar o que foi conquistado com o acordo, mas de colocar em perspectiva seus limites.

IMPLICAÇÕES PARA O DEBATE SOBRE INOVAÇÃO, DEMOCRACIA AVALIATIVA E SUPERAÇÃO DE CRISES EDUCACIONAIS

O caso do TAC revela um aspecto que o campo da inovação educacional costuma deixar de lado: inovações também acontecem nas regras e nos arranjos institucionais que estruturam os sistemas educacionais, com consequências de longo alcance sobre as condições em que instituições e sujeitos existem e atuam (Barroso, 2005; Ferreira; Aranda; Pereira, 2020).

Analisar esse tipo de inovação, no entanto, exige sair dos limites disciplinares da educação. As políticas educacionais não seguem uma lógica linear, nem acontecem em um único nível: elas envolvem disputas entre atores diferentes, em escalas que vão do local ao transnacional (Ferreira; Aranda; Pereira, 2020). O TAC é um exemplo disso. Ele mostra que a pesquisa educacional tem muito a ganhar ao dialogar com o direito, a ciência política e a sociologia das

organizações, pois os arranjos regulatórios são, eles mesmos, espaços de disputa política e epistêmica que merecem investigação rigorosa.

CONDIÇÕES PARA UMA INOVAÇÃO AVALIATIVA PROGRESSISTA

A análise do TAC permite identificar 4 (quatro) condições que precisariam estar presentes para que uma inovação no campo da avaliação da pós-graduação fosse genuinamente progressista. O TAC garantiu transparência sobre as regras, mas não avançou na forma como elas são elaboradas. A participação da comunidade acadêmica no sistema existe, mas é representativa e delegada: um número restrito de pessoas decide em nome de muitas (Brasil, 2023). Uma perspectiva progressista exigiria processos deliberativos mais amplos, que incluíssem diferentes regiões, áreas e modalidades de programa, especialmente as historicamente sub-representadas (Dias Sobrinho, 2005; Ferreira; Aranda; Pereira, 2020).

A segunda é valorizar a diversidade regional e institucional. PPG situados em regiões historicamente menos favorecidas na distribuição de recursos para pesquisa, de áreas com menor tradição de publicação internacional ou voltados a demandas locais não poderiam ser avaliados pelos mesmos critérios aplicados a PPG consolidados nos grandes centros econômicos e populacionais do país. Apesar da expansão quantitativa da pós-graduação nas regiões Norte e Nordeste nos últimos anos, a concentração de PPG com notas mais altas no eixo Sul-Sudeste persiste, o que evidencia que crescer em número de programas não significa, necessariamente, ser avaliado em condições de igualdade (Guimarães; Brito; Santos, 2020; Tischer; Turnes, 2024).

A terceira é repensar a relação entre avaliação e financiamento. O sistema vigente cria um ciclo difícil de romper: programas com menos recursos geralmente obtêm notas mais baixas, o que lhes garante acesso ainda menor a recursos, dificultando a melhoria dos indicadores. Uma mudança estrutural nesse campo exigiria mecanismos de financiamento redistributivo, demanda que o próprio PNPG 2025–2029 reconhece, mas sem indicar como concretizá-la (Brasil, 2026; Guimarães; Brito; Santos, 2020).

Já a quarta condição é criar um mecanismo permanente de metavaliação. O TAC estabeleceu obrigações para os ciclos futuros, mas não criou nenhuma forma de verificar, ao fim de cada quadriênio, se o modelo avaliativo produziu os efeitos esperados e quais ajustes seriam necessários. Esse instrumento transformaria o TAC em ponto de partida para uma reforma mais profunda, e não apenas em resposta a uma crise pontual (Pinto; Mello; Melo, 2016; Ribeiro, 2023).

O TAC NO HORIZONTE DE CRISES CONTEMPORÂNEAS

O eixo temático acolhido neste artigo convida à reflexão sobre as crises contemporâneas, momento no qual sistemas de autoridade, sejam eles

científicos, políticos ou institucionais, enfrentam desconfiança crescente. O caso do TAC se encaixa bem nessa discussão.

Lyotard (1993 *apud* Marinho, 2008) descreveu essa desconfiança como a incredulidade perante as metanarrativas: a recusa em aceitar que determinadas formas de organizar o mundo sejam legítimas só porque sempre foram assim. A crise de 2021 foi uma expressão disso no campo da pós-graduação: a comunidade acadêmica recusou-se a aceitar a autoridade da Capes sem que ela fosse publicamente justificada.

Este não é um caso isolado. Crises, como as geradas pela desinformação, pelas mudanças climáticas ou pelas polarizações políticas, têm algo em comum com a de 2021: em todas, sistemas de autoridade perderam a capacidade de justificar suas decisões perante as pessoas que estão sujeitas a elas (Feldhaus, 2023). Ainda segundo Feldhaus, a saída não está em restaurar certezas que já não existem, mas em construir novas formas de deliberação coletiva sobre os fins e os meios da educação e da ciência. O TAC é um passo nessa direção, mas precisa ser seguido por outros de alcance muito mais amplo.

CONCLUSÃO

Este artigo analisou o TAC firmado entre o MPF e a Capes como uma forma de inovação no campo da regulação avaliativa da pós-graduação brasileira, a partir de uma perspectiva crítica e progressista. Três conclusões principais se destacam. A primeira é que o TAC representa um avanço real e concreto. Introduziu princípios que o sistema não tinha: publicização prévia das regras, proibição de retroatividade e construção negociada do acordo. Isso amplia as garantias dos programas, limita o poder discricionário da Capes e confere ao sistema bases mais sólidas de legitimidade. A crise de 2021 cumpriu essa função: tornou visível o que havia sido naturalizado e abriu uma janela de oportunidade que, ao menos em parte, foi aproveitada.

A segunda é que o TAC não muda o modelo avaliativo em si. Quatro limites ficaram evidentes: a lógica quantitativa permanece dominante; as desigualdades regionais e institucionais não foram enfrentadas; o acordo pode ter reduzido a pressão por reformas mais profundas; e não há mecanismo para avaliar criticamente o próprio processo ao fim de cada ciclo. É importante reconhecer que o sistema não permaneceu estático. As reformas das fichas de avaliação e as mudanças em curso para o ciclo 2025-2028 indicam que o sistema é capaz de se transformar. O que ainda está em aberto é se essas transformações têm sido suficientes para superar as hierarquias epistêmicas e geográficas que, historicamente, favorecem determinados programas em detrimento de outros.

A terceira é que o caso contribui para o debate sobre inovação educacional ao mostrar que transformações importantes também acontecem nas regras e nos arranjos institucionais, e não apenas nas práticas pedagógicas. Analisar esse tipo de inovação amplia o campo e convida ao diálogo com o direito, a ciência política e a sociologia das organizações, deslocamento que é, em si mesmo, uma contribuição deste estudo.

Para pesquisas futuras, 3 (três) caminhos se abrem. O primeiro é investigar como o TAC está sendo implementado na prática: quais resistências enfrenta, se o acordo “engessa” o processo avaliativo diante de um cenário científico em rápida transformação ou se preserva margem suficiente para incorporar novos critérios e acomodar as demandas emergentes. O segundo é desenvolver um mecanismo de metavaliação que examine, ao fim de cada quadriênio, se o modelo funcionou e quais ajustes são necessários, publicizando-os antes do ciclo seguinte, em consonância com os princípios do TAC. O terceiro caminho, de caráter propositivo, é a construção participativa de novos instrumentos de avaliação, elaborados com o envolvimento efetivo de sujeitos da comunidade acadêmica, superando a lógica em que poucos decidem em nome de muitos.

Por fim, o que o caso do TAC revela é que a inovação regulatória, por mais relevante que seja, não substitui a reforma. Para que a pós-graduação brasileira avance em direção a um sistema mais justo e democrático, os sujeitos avaliados precisam deixar de ser apenas objetos das métricas e passar a ser parte ativa na construção dos critérios que definem a qualidade da ciência no país. Somente assim, o que o TAC iniciou poderá evoluir de uma inovação procedimental para uma reforma de fato estrutural capaz de alinhar a pós-graduação aos reais desafios da sociedade.

Between innovation and crisis: the consent agreement as a procedural regulation mechanism in the evaluation of brazilian postgraduate programs

ABSTRACT

This article analyses the Consent Agreement (TAC) signed between the Brazilian Federal Public Ministry (MPF) and the Brazilian Federal Agency for Support and Evaluation of Graduate Education (Capes) in the context of the 2017–2020 Quadrennial Evaluation of Brazilian graduate education, understanding it as a procedural regulatory mechanism emerging in a context of legitimacy crisis within the evaluative system. Drawing on a qualitative approach grounded in documentary analysis, the study investigates the extent to which the TAC may be interpreted as a form of educational innovation in the sphere of evaluation policies. It is argued that, while the agreement introduces relevant advances in terms of transparency, predictability and legal certainty, particularly by requiring prior disclosure of evaluation criteria, its effects remain confined to the procedural dimension, without promoting structural transformations in the current evaluative model. From a critical and progressive standpoint, the article demonstrates that the TAC, while responding to demands for greater justice and normative stability, reveals the limits of innovation strategies based exclusively on formal regulation, without addressing historical inequalities and institutional asymmetries in the graduate education system. It is concluded that the analysed case contributes to the debate on educational innovation by shifting the focus from pedagogical practices to regulatory arrangements, highlighting the need for broader and more structural approaches for building more democratic and inclusive evaluative systems.

KEYWORDS: Graduate Education Evaluation. Consent Agreement. Educational Regulation. Procedural Innovation. Public Education Policies.

Entre la innovación y la crisis: el término de autocomposición como mecanismo de regulación procedimental en la evaluación de los programas de posgrado brasileños

RESUMEN

Este artículo analiza el Término de Autocomposición (TAC) celebrado entre el Ministerio Público Federal (MPF) y la Coordinación de Mejora de Personal de Nivel Superior (Capes) en el contexto de la Evaluación Cuatrienal 2017-2020 del posgrado brasileño, comprendiéndolo como un mecanismo de regulación procedimental emergente en un escenario de crisis de legitimidad del sistema evaluativo. A partir de un enfoque cualitativo, basado en el análisis documental, el estudio investiga en qué medida el TAC puede ser interpretado como una forma de innovación educativa en el ámbito de las políticas de evaluación. Se argumenta que, aunque el acuerdo introduzca avances relevantes en términos de transparencia, previsibilidad y seguridad jurídica, especialmente al exigir la publicación previa de las normas de la evaluación, sus efectos permanecen circunscritos al plano procedimental, sin promover transformaciones estructurales en el modelo evaluativo vigente. Desde una perspectiva crítica y progresista, el artículo evidencia que el TAC, si bien responde a demandas de mayor justicia y estabilidad normativa, revela los límites de las estrategias de innovación basadas exclusivamente en la regulación formal. Se concluye que el caso analizado contribuye al debate sobre innovación educativa al desplazar el foco de las prácticas pedagógicas hacia los arreglos regulatorios, destacando la necesidad de enfoques más amplios y estructurales.

PALABRAS CLAVE: Evaluación del Posgrado. Término de Autocomposición. Regulación Educativa. Innovación Procedimental. Políticas Públicas de Educación.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 69, p. 139-164, 1999.
- AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012.
- AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr.-jun. 2013.
- AGOSTINI, N. Conscientização e Educação: ação e reflexão que transformam o mundo. **Pro-Posições**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 187-206, set.-dez. 2018.
- ANPED. **A avaliação quadrienal da pós-graduação é nossa!** Rio de Janeiro: ANPED, 2021. Disponível em: https://legado.anped.org.br/sites/default/files/images/anped-a_avaliacao_quadrienal_e_nossa.pdf. Acesso em 12 maio 2026.
- BALL, S. J. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 37-55, maio-ago. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/15865>. Acesso em: 10 maio 2026.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.
- BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, n. 13, p. 17-32, 2009. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/download/44428/26015/134354>. Acesso em: 12 maio 2026.
- BENTO, T. F. **A avaliação CAPES como instrumento indutor de qualidade para a pós-graduação brasileira: limites e desafios**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 10649, 25 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em 10 mai 2026
- BRASIL. CNMP. Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 48, 27 jan. 2015. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/154>. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Capes. **Mudanças na ficha de avaliação valorizam qualidade dos programas**. Brasília: Capes, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/mudancas-na-ficha-de-avaliacao-valorizam-qualidade-dos-programas>. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Capes. **Nota de esclarecimento sobre a Avaliação Quadrienal 2017–2020**. Brasília: Capes, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/nota-de-esclarecimento-sobre-a-avaliacao-quadrienal-2017-2020>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Capes. **Acordo entre CAPES e Ministério Público é homologado pela Justiça Federal**. Brasília: Capes, 14 set. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/acordo-entre-capes-e-ministerio-publico-e-homologado-pela-justica-federal>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Capes. **Termo de Autocomposição Capes-MPF**. Brasília: Capes, 20 set. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/termo-de-autocomposicao-capes-mpf>. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Capes. **Sobre as áreas de avaliação**. Brasília: Capes, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/sobre-a-avaliacao/areas-avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao>. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. Capes. **Plano Nacional de Pós-Graduação 2025–2029**. Brasília: Capes, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/19032026_P_NPG_20252029_FINALV4.pdf. Acesso em 13 mai 2026

COORDENADORES DE ÁREA DA CAPES. **Carta aberta dos coordenadores de área da CAPES**. Brasília: Capes, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://www.sbfisica.org.br/v1/sbf/wp-content/uploads/2022/08/Carta-aberta-dos-Coordenadores-de-Area-da-CAPES.pdf>. Acesso em: 12 maio 2026.

COORDENADORES DA ÁREA MAPE. **Carta aberta por ocasião da renúncia coletiva dos coordenadores e consultores da área MAPE na CAPES**. Brasília: Capes, 29 nov. 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/11/Renuncia-CAPES-29-11-20211.pdf>. Acesso em 12 mai 2026

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília, ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr.-jun. 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23663.pdf>. Acesso em: 12 maio 2026.

DAL MOLIN, G.; MARQUES, F. P. J. Definições e críticas ao produtivismo acadêmico na SciELO: uma metainvestigação. **E-Compós**, Brasília, v. 29, p. 1-22, jan.-dez.,

2025. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/3169>. Acesso em: 13 maio 2026.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior, globalização e democratização: qual universidade? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 164-173, abr. 2005.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013.

FELDHAUS, C. Crise de legitimidade e pandemia em Habermas. **Logeion: Filosofia da Informação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 9, n. esp. 4, p. 148-161, 2023.

FERREIRA, A. C. S. P.; FERENC, A. V. F.; WASSEM, J. Trabalho docente e avaliação da Capes: estranhamento e naturalização. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, RS, v. 43, n. 4, p. 1321-1341, out.-dez. 2018.

FERREIRA, E. B.; ARANDA, M. A. de M.; PEREIRA, R. da S. Apresentação: A governança atual dos sistemas educativos e a regressão do direito à educação. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, p. e70097, 2020.

FONSECA, M. A. R. da; SUANNO, M. V. R.; LIMA, D. da C. B. P. Didática Crítica e Currículo: resistência ao neoliberalismo e à tecnocracia na educação emancipatória. **Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 34, n. 77, p. 51-64, 2025. DOI: <https://doi.org/10.21879/faeeba2358-0194.2025.v34.n77.p51-64>.

FRANCO, M. A. S. Pedagogia crítica: transformações nos sentidos e nas práticas emancipatórias. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 16, n. 42, p. 423-439, out.-dez. 2020.

GUIMARÃES, A. R.; BRITO, C. S.; SANTOS, J. A. B. Expansão e financiamento da pós-graduação e desigualdade regional no Brasil (2002–2018). **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 16, n. 41, p. 47-71, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22481/praxisedu.v16i41.7244>.

IRIAS, M.; FARIAS, R. C. P. Avaliação da pós-graduação pela Capes: trajetória histórica, reformulações e desafios atuais (1951–2024). **Revista Aracê**, São José dos Pinhais, v. 7, n. 5, p. 28848-28870, 2025.

KASSAR, M. C. M.; OLIVEIRA, R. T. C. Inovação na educação? Experiências e controvérsias. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 44, n. 123, p. 134-140, maio-ago. 2024.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

MARINHO, C. M. Lyotard e a pós-modernidade. **Revista Labor**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 139-158, 2008. DOI: <https://doi.org/10.29148/labor.v1i1.6675>.

MARQUES, F. Turbulence on the horizon for postgraduate education. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, n. 309, nov. 2021. Disponível em:

<https://revistapesquisa.fapesp.br/en/turbulence-on-the-horizon-for-postgraduate-education/>. Acesso em: 12 maio 2026.

MESSINA, G. Mudança e inovação educacional: notas para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 225-233, nov. 2001.

MICHELS, M. H.; GARCIA, R. M. C. Inovação educacional: análise do discurso político de organismos internacionais com foco na diversidade. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 44, n. 123, p. 153-166, maio-ago. 2024.

MOREIRA, A. F. A cultura da performatividade e a avaliação da pós-graduação em educação no Brasil. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 23-42, dez. 2009.

PARAGUASSU, E. C. Avaliação Quadrienal 2017-2020: Desastre anunciado da pós-graduação brasileira. **Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences**, Macapá, v. 4, n. 1, p. 1-4, 2022. Disponível em: <https://bjih.s.emnuvens.com.br/bjih/article/view/199>. Acesso em: 12 maio 2026.

PATRUS, R.; DANTAS, D. C.; SHIGAKI, H. B. O produtivismo acadêmico e seus impactos na pós-graduação *stricto sensu*: uma ameaça à solidariedade entre pares? **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 1-18, jan.-mar. 2015.

PATRUS, R.; SHIGAKI, H. B.; DANTAS, D. C. Quem não conhece seu passado está condenado a repeti-lo: distorções da avaliação da pós-graduação no Brasil à luz da história da Capes. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 642-655, dez. 2018.

PINTO, R. S.; MELLO, S. P. T.; MELO, P. A. Meta-avaliação: uma década do Processo de Avaliação Institucional do SINAES. **Avaliação**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 89-108, mar. 2016.

RIBEIRO, R. Acordo entre MPF e Capes representou avanço, mas ranqueamento dos programas de pós-graduação deturpa resultados e mantém Avaliação Quadrienal na ilegalidade. **ADUSP**, São Paulo, 22 maio 2023. Disponível em: <https://adusp.org.br/opiniao/rang/>. Acesso em: 12 maio 2026.

RODRIGUES, C. I. B. *et al.* Reflexões sobre inovação pedagógica e metodológica durante e pós-crise pandêmica. **Cadernos de Educação**, Pelotas, n. 69, e025026, 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/caduc/article/download/29222/21586>. Acesso em: 13 maio 2026.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 13 maio 2026.

SANTOS, A. L. F.; VILARINHO, E. Regulação e *accountability* na (re)configuração das políticas para a educação. **RBPAE**, Brasília, v. 37, n. 3, p. 1161-1180, 2021.

SAUL, A. M. Na contramão da lógica do controle em contextos de avaliação: por uma educação democrática e emancipatória. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, SP, v. 41, n. esp., p. 1299-1311, dez. 2015.

SBPC. Justiça suspende avaliação em andamento dos programas de pós-graduação pela CAPES. **SBPC Notícias**, São Paulo, 23 set. 2021. Disponível em: <https://portal.sbpcnet.org.br/noticias/justica-suspende-avaliacao-em-andamento-dos-programas-de-pos-graduacao-pela-capes/>. Acesso em: 12 maio 2026.

SEVERIANO JUNIOR, E. et al. Produtivismo acadêmico e suas consequências para a produção científica na área de Administração. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 61, n. 4, e2020-0246, 2021.

SGUISSARDI, V. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 943-960, jul.-set. 2013.

SNOEIJER, E.; STALLIVIERI, L.; MELO, P. A. 1951–2024: o sistema de avaliação da CAPES sob a lente da internacionalização da pós-graduação brasileira. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 12, p. e0270010, 2026.

SOUZA LIMA, A. C. Quem avalia a avaliação? A avaliação do Sistema Nacional de Pós-Graduação, vista da área de Antropologia e Arqueologia, 2018–2022. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 30, n. 69, 2024.

SPENGLER, F. M. A autocomposição como política pública de incentivo ao direito fundamental de acesso à Justiça. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 1-16, 2019.

TAVARES, F. G. O. O conceito de inovação em educação: uma revisão necessária. **Educação**, Santa Maria, v. 44, e4/1–19, 2019.

TISCHER, W.; TURNES, V. A. Expansão da pós-graduação ou concentração da excelência? Desigualdades regionais persistentes no Brasil. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 19, n. 40, p. 1-31, jan.-dez. 2024.

VOGEL, M. J. M. **Avaliação da pós-graduação brasileira**: análise dos quesitos utilizados pela Capes e das críticas da comunidade acadêmica. 2015. Tese (Doutorado em Cultura e Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 29, p. 155-188, maio-ago. 2019.

Recebido: 26 mai. 2026

Aprovado: 20 ago. 2026

DOI: 10.3895/rtr.v11n0.21867

Como citar: MORATO, N. R. S.; RIBEIRO, M. E. M. Entre inovação e crise: o termo de autocomposição como mecanismo de regulação procedimental na avaliação da pós-graduação brasileira. **Revista Transmutare**. Curitiba, v. 11, e21867, p. 1-19, 2026. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Natália Roberta de Sousa Morato

nataliamorato@gmail.com

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

