

Nicolas Addor

# CAPES

A Agência Reguladora  
da Pesquisa Científica



A presente obra busca analisar a estrutura jurídico-administrativa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e sua relevância para a regulação da pós-graduação stricto sensu brasileira, buscando, assim, demonstrar que a entidade possui, de fato, a condição de agência reguladora. Para isso, dividiu-se em três capítulos. No primeiro capítulo se buscou descrever e contextualizar a formação da fundação CAPES, bem como expor as atividades administrativas que exerce sobre a pós-graduação. No segundo capítulo foi abordado o processo histórico de surgimento das agências reguladoras, analisando-se também os objetivos e atribuições a elas incumbidas. Por fim, no terceiro capítulo, expôs-se, de maneira crítica, considerações sobre a condição da CAPES como agência reguladora. Além disso, por exercer uma atividade típica do Estado, a CAPES é, de fato, uma autarquia, o que possibilita compará-la com uma agência reguladora. Conclui-se, assim, que em razão dos extensos poderes que a CAPES exerce sobre os programas de pós-graduação, a sua natureza autárquica e por regular uma atividade econômica, em sentido amplo, ela é na realidade uma agência reguladora da pós-graduação brasileira.

**Nicolas Addor** é Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional; Bacharel em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco.



**CAPES**

## *Direção Editorial*

---

Lucas Fontella Margoni

## *Comitê Científico*

---

**Prof. Dr. Flávio Pansieri**

Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst

# CAPES

**A agência reguladora da pesquisa científica**

Nicolas Addor



**Diagramação:** Marcelo A. S. Alves

**Capa:** Carole Kümmecke - <https://www.behance.net/CaroleKummecke>

**O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.**



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR) [https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

ADDOR, Nicolas

CAPES: a agência reguladora da pesquisa científica [recurso eletrônico] / Nicolas Addor -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

93 p.

ISBN - 978-85-5696-573-8

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Pós-graduação stricto sensu; 2. agência reguladora; 3. regulação dos serviços públicos; 4. políticas públicas; 5. educação superior.; I. Título.

---

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

## Agradecimentos

Tópico breve, mas de grande valia pessoal para qualquer pesquisador. Afinal, nenhum cientista trabalha e evolui sozinho: seu círculo social é importante em qualquer etapa.

Em primeiro lugar, é necessário agradecer aos meus pais, Moacyr Addor e Márcia Eleonora Addor, pelo apoio incondicional prestado desde os meus primeiros anos de vida, por acreditarem na minha pretensão de percorrer o difícil rumo da vida acadêmica e, finalmente, por serem meu porto seguro em todos os momentos. Com certeza, sem eles, eu não seria a pessoa quem eu sou. O meu muito obrigado!

À Maiara, minha luz do fim do túnel, companheira de vida, parceira nos bons e maus momentos, principal apoiadora da minha trajetória na academia, amizade sincera e amor puro. Minha gratidão por acreditar em nós desde 2009.

Agradeço aos queridos amigos que hoje são sócios do Instituto Nexus Law & Society, colegas do mestrado e doutorado e amigos da vida: Camila Salgueiro da Purificação Marques e Sérgio Fernando Ferreira de Lima.

Não se pode olvidar o reconhecimento, em especial, à Miriam Olívia Knopik Ferraz, colega da especialização, do mestrado, sócia do Instituto Nexus e uma das minhas primeiras amizades desde quando mudei para a cidade de Curitiba em 2017. O meu especial agradecimento.

Aos professores Flávio Pansieri e Rene Sampar, pela grandiosa contribuição acadêmica para a execução deste trabalho, as críticas construtivas e, principalmente, a humildade, tão necessária, mas ao mesmo tempo tão esquecida, na academia e no ambiente profissional e acadêmico.

Por fim, agradeço toda a equipe de professores e servidores da Academia Brasileira de Direito Constitucional, pelo atendimento prestado, as aulas apresentadas, a disposição e, finalmente (e creio que esse é o fator crucial em qualquer ambiente): o clima leve e receptivo da instituição.

## Lista de siglas e abreviaturas

ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APCN	Apresentação de Proposta de Programas de Mestrado e Doutorado
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CTC-EB	Conselho Técnico-Científico da Educação Básica da CAPES
CTC-ES	Conselho Técnico-Científico da Educação Superior da CAPES
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
MEC	Ministério da Educação
PPG	Programa de Pós-Graduação
SNPG	Sistema Nacional de Pós-Graduação



# Sumário

<b>Prefácio - Arlinda Cantero Dorsa.....</b>	<b>13</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>19</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>23</b>
<b>A organização da CAPES</b>	
1.1 O Surgimento da Fundação CAPES .....	23
1.2 A estrutura administrativa da CAPES .....	30
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>43</b>
<b>Considerações sobre as agências reguladoras</b>	
2.1 O processo histórico do surgimento e sedimentação das Agências Reguladoras no Brasil .....	43
2.2 Atribuições e objetivos das Agência Reguladoras .....	55
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>63</b>
<b>Argumentos de consideração da CAPES como agência reguladora</b>	
3.1 A Educação, ciência e tecnologia como serviço público.....	63
3.2 Características da CAPES como Agência Reguladora .....	66
3.3 O objeto híbrido da Agência Reguladora CAPES .....	78
<b>Conclusões .....</b>	<b>83</b>
<b>Referências .....</b>	<b>87</b>



## **Prefácio**

*Arlinda Cantero Dorsa*<sup>1</sup>

Na minha trajetória acadêmica docente, tenho me dedicado desde 2007 ao estudo, pesquisa, divulgação e orientação sobre a elaboração do texto científicos, seja como professora do Programa de Doutorado e Mestrado em Desenvolvimento Local na Universidade Católica Dom Bosco-MS, seja como orientadora de Iniciação científica e metodologia científica em cursos de pós-graduação lato sensu.

Na convivência com alguns colegas e a partir de pesquisas e trabalhos já publicados, temos nos deparado com uma situação paradoxal: de um lado, a visão de que indivíduos isolados não podem fazer ciência e, do outro, as condições para fazer parte de uma comunidade científica que exige dos docentes e alunos um esforço permanente para a construção do conhecimento com a certeza de poder pertencer a uma comunidade científica.

Neste contexto, é importante rememorar a trajetória de pesquisa do então jovem acadêmico de Direito, Nicolas Addor, na Iniciação científica, atividade esta iniciada em 2013, no Projeto “A Divulgação científica do texto acadêmico: visibilidade e acessibilidade” coordenado por mim, na universidade já mencionada, o qual leciono há 22 anos. Algumas características ficaram nítidas desde o início da trajetória de pesquisador de Nicolas: extremamente proativo, responsável, sempre pronto a pesquisar o que lhe era designado, preocupado sempre em escrever, publicar, divulgar a sua escrita. Sempre estivemos juntos neste

---

<sup>1</sup> Doutora Coordenadora e docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Local e curso de Direito -UCDB; Universidade Católica Dom Bosco -MS

processo, mesmo após a sua ida para Curitiba a fim de cursar o seu sonhado Mestrado.

Em 2013, elaborou um plano de trabalho sobre o mesmo projeto acima assinalado, intitulado “A elaboração do texto acadêmico no uso de hipertextos digitais: a relação entre a autoria e o plágio”. O tema da pesquisa de iniciação científica abordou a temática da ferramenta do hipertexto sob uma visão do plágio e suas consequências e lhe garantiu uma bolsa de iniciação científica da Capes. Em seu artigo final, evidenciou a importância do uso dos hipertextos digitais para o pesquisador acadêmico ou professor pela necessidade de estar sempre a frente das novas descobertas e novas tecnologias. Deixou explícito ao final da pesquisa, a importância a partir do uso frequente dos hipertextos, de possibilitar não só o aumento do número de pesquisas e artigos feitos, como também uma ótima possibilidade de compartilhamento de conhecimentos.

O então pesquisador incipiente começou a aprofundar e a se interessar pelo universo acadêmico em seu segundo plano de trabalho apresentado em 2014 e intitulado “O texto acadêmico: mapeamento nacional das produções textuais em diferentes gêneros com o olhar na divulgação e visibilidade científica, também como aluno bolsista. Foi elaborado então um mapeamento de âmbito nacional sobre os trabalhos que discorressem sobre o texto científico. Esta pesquisa possibilitou-lhe demonstrar a partir de uma abordagem quantitativa seguida de análise de conteúdo, quais as regiões brasileiras com maior número de textos produzidos, quais temáticas eram de maior preocupação em cada estado ou mesmo a inexistência de qualquer atenção por parte de alguma região sobre o estudo da escrita científica e seu impacto na visibilidade e divulgação científica.

Em 2015, o tema escolhido para sua pesquisa no projeto de Iniciação científica, voltou-se ao “Mapeamento de revistas científicas jurídicas e suas interfaces com o direito internacional”, tema este que lhe serviu como trabalho de conclusão de curso no Direito, obtendo na defesa a nota máxima dez! Em sua conclusão ainda que

parcial, deixou claro a partir das pesquisas feitas que a fraca incidência de periódicos de alta qualidade (critério *QUALIS* A1 e A2) demonstrou a necessidade de uma maior preocupação na divulgação científica no campo jurídico, em revistas *QUALIS* que possam dar visibilidade aos trabalhos e a confirmação do domínio de estados brasileiros, tais como São Paulo e Rio Grande do Sul, no número de revistas existentes.

Em 2016, deu continuidade ao seu último ciclo, já como pesquisador voluntário, a abordagem anterior sobre mapeamento de revistas jurídicas teve uma nova ótica: o Direito Internacional. Deu sequência à pesquisa até ao término do relatório parcial, passando então o trabalho para outra pesquisadora do PIBIC, acompanhando mesmo assim a elaboração do artigo final.

Novos tempos se abriam ao jovem bacharel em Direito, rumo a novos sonhos e projeções futuras: fazer o mestrado na PUC-PR.

Em seus trabalhos de PIBIC sempre evidenciou que a pesquisa é um dever acadêmico tanto com a universidade como também com a sociedade em geral, e isto implica estudos, análises, pesquisas, publicações e divulgações dos seus trabalhos. Com esta postura defendeu o seu projeto frente à nova universidade no Programa de Pós-graduação *stricto sensu*, sendo aprovado em primeiro lugar no concurso de bolsa da CAPES. Novas responsabilidades surgiram para este jovem autor a quem tenho o privilégio de não só prefaciá-lo este trabalho, fruto simultâneo de uma pós graduação *lato sensu*, como resultado parcial da temática apresentada em sua pesquisa de mestrado, como também de ter acompanhado e colaborado para o crescimento de um pesquisador que pretende ter vida longa neste mundo científico.

Nesta sua nova empreitada acadêmica como pesquisador, Nicolas Addor, nos traz um trabalho aprofundado, crítico e bastante reflexivo, fruto de sua monografia apresentada ao final do curso de pós -graduação em Direito Constitucional, na Academia Brasileira de Direito Constitucional sob orientação do Prof. Dr. Flávio Pansieri e intitulado “ A coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível

superior e sua realidade como agência reguladora da pesquisa científica brasileira”.

Sinto-me honrada em poder prefaciar este livro, produto de um esforço e jornada dupla de estudos, pesquisas, contínuas elaborações e reelaborações textuais.

Já no resumo o autor propicia ao leitor uma microvisão textual e um convite à leitura ao trazer algumas informações importantes. Ao analisar a estrutura jurídico-administrativa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, enfatiza a sua relevância para a regulação da pós-graduação *stricto sensu*, no entanto deixa claro o ponto de vista autoral: a Capes possui a condição de agência reguladora, ainda que em suas atividades não estejam evidenciadas esta condição em suas linhas de ação.

Estas linhas se voltam à avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, ao acesso e divulgação da produção científica, à promoção da cooperação científica, aos investimentos voltados à formação de recursos de alto nível no país e exterior assim como à indução da formação inicial e continuada de professores para a educação básica em seus diferentes formatos.

Em sua introdução, ou seja, na macrovisão textual, o autor contextualiza o seu papel de pesquisador na pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* voltado ao seu objeto de estudo: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, neste livro sobre o seu papel como agência reguladora e em sua dissertação de mestrado acerca do modelo de avaliação das revistas científicas da CAPES.

Ainda na introdução, retoma o ponto de vista autoral sobre o exercício de agente regulador da CAPES explicitado em “[...] exerce um poder de polícia, controle, fomento e poder normativo das atividades educacionais de pós-graduação de maneira tão significativa que as barreiras de entrada e saída da atividade econômica são altamente complexas”.

Reforça assim, os altos poderes voltados à autorização ou encerramento de programas, à regulação da qualificação dos trabalhadores bem como às exigências dos padrões de qualidade percebidos na fiscalização da produtividade dos docentes e discentes e à infraestrutura das instituições.

Para o autor, este amplo poder provoca o afastamento de sua condição básica: de ser uma fundação pública para assumir o status de agência reguladora conforme objetivos e atividades de cada ente da Administração indireta.

Faço das palavras de Machado de Assis as minhas “ao atar as pontas da vida”, de um jovem iniciante em pesquisa acadêmica temos hoje um escritor que demonstra o seu valor intelectual e cultural alicerçado por uma eficiente orientação docente, mostrando seus amplos conhecimentos históricos, jurídicos e culturais, fruto de uma intensa busca por autores que pudessem sedimentar o solo teórico desta obra.

A minha expectativa é que esta obra seja um sucesso e que sirva de norteio para todos aqueles pesquisadores e leitores ávidos em aprofundar seus conhecimentos.



## Introdução

A monografia faz parte da continuidade das pesquisas feitas pelo autor desde a época de sua graduação em Direito na Universidade Católica Dom Bosco. Na instituição, por quatro anos, dentro do programa de iniciação científica, orientado pela Professora Arlinda Cantero Dorsa, investigou sobre a produção científica e o ato de se comunicar cientificamente, e, no fim da graduação, no trabalho de conclusão de curso, criticou a problemática da baixa qualidade dos periódicos e produção jurídicos.

Além disso, é preciso ressaltar a condição pessoal acadêmica do autor no processo de realização deste breve ensaio. Enquanto, de um lado, foi aluno do curso de especialização em Direito Constitucional na Academia Brasileira de Direito Constitucional, de outro, foi aluno bolsista CAPES do Programa de Pós-Graduação em Direito, em nível de mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Em ambos os cursos, o objeto de estudo do pesquisador foi relativamente a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, fato que, tanto a pesquisa realizada no mestrado acerca do modelo de avaliação de revistas científicas da CAPES – Qualis periódicos quanto o estudo da condição de fato de agência reguladora da Coordenação se complementam e se auxiliam no objeto investigativo pessoal.

Crê-se que a CAPES exerce um poder de polícia, controle, fomento e poder normativo das atividades educacionais de pós-graduação de maneira tão significativa que as barreiras de entrada e saída da atividade econômica são altamente complexas. Uma entidade com amplo poder, capaz de mandar encerrar programas,

regular a qualificação dos trabalhadores, exigir padrões de qualidade, autorizar ou negar a abertura de novos programas de pós-graduação, estabelecer obrigatoriedade de cooperação entre os PPG'S, fiscalizar a produtividade e infraestrutura, exigir contribuições para com a comunidade é observado, também, nas agências reguladoras de serviço público.

Apesar de inegável a contribuição institucional da fundação para a pós-graduação brasileira, é ela, como última instância, que coordena os rumos da pós-graduação, de acordo com os planos de desenvolvimento nacional da administração direta. O amplo poder delegado à entidade faz com que se afaste da sua condição de fundação pública, aproximando-se do status de agência reguladora conforme os objetivos traçados e as atividades reguladas de cada ente da Administração indireta, segundo os estudos do Direito Administrativo.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro explanará sobre a organização da CAPES na Administração Pública brasileira. Nesse capítulo, abordar-se-á uma contextualização sobre seu surgimento e, num segundo momento, será feita uma apresentação quanto à sua estrutura jurídico-administrativa.

Mais à frente, no segundo capítulo, as agências reguladoras serão apresentadas juntamente com seu contexto jurídico e socioeconômico. Nesse capítulo também serão percorridas pontuações acerca da não inovação jurídica das agências em relação aos outros entes da administração indireta. Isso porque, como será explanado, o autor defende que inexistem diferenciações substanciais entre uma agência reguladora, categorizada como autarquia em regime especial, e uma autarquia em regime comum.

Outrossim, tampouco se diferencia uma autarquia de uma fundação pública quando o objeto-escopo de atuação dessa última for uma atividade típica da administração direta.

Por último, diante do espaço conquistado pelas agências no exercício do Poder regulador e de fomento em áreas sensíveis à

concretização de direitos fundamentais, é necessário explicar sobre suas atribuições e objeto.

Por fim, o terceiro e último capítulo será reservado para as considerações sobre o status jurídico da CAPES de agência reguladora que de fato possui. O objeto, nesse ponto, será trazer argumentos sobre a real posição de agência reguladora sobre o serviço público de educação e ciência e tecnologia. Para tanto, três tópicos foram reservados para essa função: o primeiro, que será destinado para se expor sobre o entendimento de que a educação superior e o desenvolvimento da ciência são, na realidade jurídica e factual brasileira, serviços públicos.

De fato, o primeiro tópico não trará novidades para a seara acadêmica, posto que a própria Constituição Federal considera essas duas atividades econômicas como serviço público e com previsão expressa de obrigatoriedade prestacional. No entanto, o tópico é importante para trazer considerações prévias sobre a diferenciação do serviço de educação, ciência e tecnologia prestado pelo Estado (serviço público) e o prestado pela sociedade civil (atividade econômica em sentido estrito). Tal tópico será de grande valia para subsidiar o terceiro tópico, que argumentará sobre o objeto híbrido regulado pela fundação.

Posteriormente, o segundo tópico abordará as características da CAPES como agência reguladora. É necessário enfatizar que, nesse ponto, será indispensável evocar muitas das pontuações trazidas nos capítulos anteriores. Em síntese, os argumentos podem ser divididos em três categorias: a) o amplo poder regulatório da CAPES sobre uma atividade econômica em sentido lato; b) o impacto direto e indireto sobre as instituições de ensino superior e a sociedade em geral que o poder regulatório e o fomento realizado pela fundação realizam; e c) a irrelevância, para a categorização de uma autarquia como agência reguladora, da previsão em lei instituidora e pouca importância da estabilidade mandamental para os seus dirigentes.

O último tópico abordará o objeto regulado pela fundação CAPES. O argumento trazido é em relação ao objeto híbrido dirigido pela entidade. Explique-se: não se trata somente de um serviço público de educação e pesquisa científica que a entidade regula, mas, também, da atividade econômica em sentido estrito de autoria da sociedade civil. Isso, entretanto, como será argumentado no tema, tampouco afeta a sua caracterização como agência, visto que tal característica é observado em outras agências reguladoras tais como a Agência Nacional de Energia Elétrica, a Agência Nacional do Petróleo e a Agência Nacional de Telecomunicações.

# Capítulo 1

## A organização da CAPES

O presente capítulo possui como escopo expor, de maneira analítica, o processo de criação da Fundação CAPES, sua estrutura administrativa e sua competência. Preliminarmente, é necessário compreender a ideia de desenvolvimento trazido pela Constituição Federal para, depois, adentrar na análise da educação superior e pesquisa científica como interesse público a ser almejado pelo Estado. Posteriormente, adentra-se no processo histórico da formação da fundação CAPES para, num outro momento, trazer o papel regulatório e de fomento que a fundação exerce sobre a educação superior, elencando as suas políticas e avaliações realizadas nos programas de pós-graduação.

### 1.1 O Surgimento da Fundação CAPES

A Constituição do Brasil trouxe no seu rol uma noção de desenvolvimento onde o encara como um sistema de altíssima complexidade em que diversas noções de mudança de estrato social devem ser consideradas e amparadas. Esse desenvolvimento almejado na Constituição Federal de 1988 não é tão somente aquele destinado a um crescimento econômico no plano da riqueza, mas, complementarmente a isso, anseia pela elevação do padrão de vida de toda a sociedade, além do padrão financeiro e econômico.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, n.1, p.76, jan./jun./ 2014, p.79

Ademais, a ideia de desenvolvimento considera as dinâmicas mutações e importa realizar um processo de mobilidade social contínuo e intermitente, sendo que esse processo desenvolvimentista deve levar uma estrutura social para outra acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Isso importa a consumação de mudanças de ordem econômica, social, cultural não apenas no campo quantitativo, mas também qualitativo, destarte a imprecisão terminológica de confundir a ideia de desenvolvimento com a ideia de crescimento.<sup>2</sup>

A Assembleia Geral trouxe como importante temática a ser acrescentada no novo texto constitucional o desenvolvimento científico e a educação superior, prevendo, dessa maneira, que “o Estado promoverá o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”. Além disso, efetivou também a noção de seu tratamento prioritário.<sup>3</sup> Com tal previsão constitucional, foi estabelecida a compreensão pacífica que a ideia de desenvolvimento científico está incluída no rol do interesse público do Estado brasileiro.

Dessa maneira, tanto na educação superior quanto no desenvolvimento científico, quando identificados em consonância com o interesse público estabelecido pelos representantes, pessoas investidas na responsabilidade oficial de construção da sociedade, o Estado terá como dever atuar de forma plena e primária.<sup>4</sup>

Por essa razão, a previsão constitucional de desenvolvimento científico é incluída no rol de objetivos implícitos na noção de desenvolvimento nacional, concebida pelo art.3º, II da CF, a serem

---

<sup>2</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 211.

<sup>3</sup> Constituição Federal: Art. 218. “O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. § 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.”

<sup>4</sup> GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 230.

cumpridos por parte da República. Nesse aspecto, o Estado de bem-estar social consagrado na Constituição correlaciona com o dever jurídico de solidariedade,<sup>5</sup> com a ciência devendo promover o bem-estar social e o Estado com a incumbência de fomentar ciência. Nesse sentido, os institutos de ensino superior no Brasil são regulados e exercidos de maneira direta pela Administração Pública.

Historicamente, de 1911 até 1988, as leis federais relativas ao ensino superior concederam autonomia às universidades. No entanto, a legislação do período foi incapaz de caracterizar a autonomia como condição essencial ao trabalho universitário, devido a sua tratativa como um privilégio que poderia ser suprimido e não como um princípio educacional.<sup>6</sup>

Observada a necessidade de desenvolver a pesquisa acadêmica superior no Brasil, em 1951, por meio do Decreto n.º 29.741, ocorreu a fundação da Comissão<sup>7</sup> para promoção da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, com o objetivo de assegurar, em quantidade e qualidade suficientes, a existência de pessoal especializado com o fim de atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam o desenvolvimento nacional. Além disso, detinha o objetivo de oferecer aos indivíduos mais capazes e sem recursos próprios oportunidades de aperfeiçoamento.<sup>8</sup>

O contexto histórico não merece ser descartado: iniciava-se o segundo governo do ex-presidente Getúlio Vargas, com projetos de

---

<sup>5</sup> *Idem*, p. 129.

<sup>6</sup> RANIERI, Nina. **Autonomia universitária**: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013, p.77.

<sup>7</sup> Relata Fernando Gouvêa que “a comissão teve na sua composição instituições diretamente ligadas à burocracia estatal, instituições públicas e privadas da área econômica, comissões que estabeleciam acordos de caráter internacional na área técnica e científica e confederações que representavam a indústria e o comércio. A diversidade dessa composição é corolário da diversidade dos interesses políticos e econômicos em disputa em todos os campos”. Em: GOUVÊA, Fernando. A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da CAPES (1951-1961). **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v.9, n.17, p.373-397, jul.2013, p.379.

<sup>8</sup> Decreto n.º 29.741/1951.

grande extensão voltados à industrialização pesada e à urgência na formação de especialistas e pesquisadores qualificados. Foi um período que, de fato, estava marcado por um grande surto desenvolvimentista no âmbito político, econômico e social no país.

Complementarmente a essa ascensão desenvolvimentista, a Administração Pública se viu atraída por uma tendência de reformulação do aparelho estatal devido às deficiências em sua estrutura administrativa, desaparelhada frente às novas funções econômicas e sociais que passariam à sua atuação.<sup>9</sup> Assim, a rápida industrialização fez emergir a problemática da educação superior no Brasil.

Por esse motivo, o segundo governo de Vargas foi caracterizado pela expansão da intervenção do Estado e da descentralização do setor público por meio da legislação da Consolidação das Leis Trabalhistas e da criação de entidades descentralizadas.<sup>10</sup>

A CAPES, portanto, não é a única entidade criada naquela época. Outras importantes instituições foram fundadas no mesmo ano, como o Conselho Nacional de Pesquisas (atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq), por meio da lei 1.310 de 1951 e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (atual BNDES), por meio da lei 1.628 de 1952.

Curiosamente, o decreto que fundou a CAPES estabeleceu, em seu sétimo artigo, que sua comissão deveria propor ao Presidente da República, até o último dia do ano de 1951, a forma definitiva que deveria ser dada à entidade incumbida da execução da Campanha. Fernando Gouvêa entendeu que essa possibilidade de escolha foi um reforço ao grau de autonomia conquistado pela nova instituição dentro da Administração Pública.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> GOUVÊA, Fernando. *Op. cit.*, p.534-535.

<sup>10</sup> LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, v.49, n.2, p.5-31., abr./jun. 1998, p.10.

<sup>11</sup> GOUVÊA, Fernando. *Op. cit.*, p.383.

Nos seus primeiros anos, a CAPES possuía dois programas e três serviços: O Programa Universitário – PgU e o Programa dos Quadros Técnicos e Científicos – PQTC, o Serviço de Bolsas de Estudo - SBE, o Serviço de Estatística e Documentação - SED e a Seção de Administração – SA.<sup>12</sup>

O PgU objetivava estimular o desenvolvimento dos institutos de ensino superior por meio de um plano de melhoria das condições de ensino e pesquisas das universidades, trazendo, inclusive, professores estrangeiros para lecionar no país. Já o PQTC realizava o levantamento das necessidades, em termos de recursos humanos de nível superior, dos centros de preparação e aperfeiçoamento, buscando a sua utilização mais ampla e racional e a preparação e aperfeiçoamento de especialistas que o programa percebesse que necessitaria de mais profissionais na área.<sup>13</sup>

Em 1961, o ex-presidente Jânio Quadros assina o Decreto n.º 50.737 de 1961, que transforma a antiga Comissão em Campanha Nacional, com subordinação à presidência. Em 1964, mediante o Decreto n.º 53.932, a antiga Comissão era transformada em Coordenação, integrando-se à estrutura do Ministério da Educação e Cultura e se vinculando à política da educação superior por meio da Diretoria do Ensino Superior. Nesse momento, a CAPES passava a ser diretamente subordinada ao ministro, que teria autoridade para regulamentar as atividades e aprovar o regimento interno da entidade.<sup>14</sup>

Como observa Regina Célia Linhares Hostins, curiosamente, o regime militar elegeu como prioridade a formação do pesquisador e do docente no contexto da educação superior.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> MENDONÇA, Ana Waleska Pollo Campos. A pós-graduação como estratégia de reconstrução da universidade brasileira. **Educar**, Curitiba, n.21, p.289-308, 2003, p.292-293.

<sup>14</sup> FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz. **Capes, 50 anos**: depoimentos ao CPDOC/FGV. Brasília: CAPES, 2001, p.19.

<sup>15</sup> HOSTINS, Regina Célia Linhares. Os planos nacionais de pós-graduação (PNPG) e suas repercussões na Pós-graduação brasileira. **Perspectiva**, Florianópolis, v.24, n.1, p.133-160, jan./jun. 2006, p.134.

Em 1974 se iniciou uma nova fase da CAPES, momento em que o governo passou a dispensar mais atenção às atividades de planejamento e racionalidade. Dessa maneira, “se o período anterior pode ser caracterizado como de preparação, de arrumação da casa, de criação de mecanismos de financiamento, os anos compreendidos entre 1974 e 1989 veriam o desabrochar da pós-graduação”.<sup>16</sup> Para Margarete Axt, os anos de 1970 foram voltados para políticas de criação e de fomento da pós-graduação e de pesquisa, abrindo espaço à formação pós-graduada e à pesquisa, bem como à organização de seu fomento.<sup>17</sup>

Com a consolidação da pós-graduação brasileira, na década de 80, a avaliação do desempenho do sistema se torna o centro das preocupações da Administração Pública, tendo, por esse motivo, investido no desenvolvimento da pesquisa na universidade e o estreitamento das relações entre ciência, tecnologia e o mercado.<sup>18</sup>

Foi a partir dessa década, também, que começou a transição do status da universidade como identidade pública (relacionada como Estado do Bem-Estar) para o de identidade privada (Própria do Estado empresarial). Assim, vivenciou-se em todos os níveis de ensino a expansão significativa da matrícula, a diversificação da oferta, o surgimento dos mestrados profissionalizantes, a diversificação das fontes de financiamento, as alianças entre agências internacionais e governos, a diferenciação dos docentes por indicadores de produtividade, a internacionalização do conhecimento, a redefinição das estruturas que regulam a produção e circulação do conhecimento e o predomínio da aprendizagem em distância.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz. *Op. cit.*, p.21.

<sup>17</sup> AXT, Margarete. O pesquisador frente à avaliação na pós-graduação: em pauta novos modos de subjetivação. **Psicologia & Sociedade**, v. 16, p.69-85, 2004, p.73.

<sup>18</sup> HOSTINS, Regina Célia Linhares. *Op. cit.*, p.141.

<sup>19</sup> HOSTINS, Regina Célia Linhares. *Op. cit.*, p.142-143.

Para Regina Hostins, a década de 1990 foi um momento em que houve a mudança do tempo de certificação, a redução do número de bolsas e de seu tempo de duração, a redefinição do mestrado com o favorecimento do doutorado e a vinculação de teses e dissertações a projetos de pesquisa institucional.<sup>20</sup>

Foi nessa década também que a CAPES, devido a uma profunda reestruturação da Administração Pública, foi extinta pela Medida Provisória n.º 150. Devido à grande mobilização acadêmica, no mesmo ano, o Congresso Nacional promulgou a lei n.º 8.028 de 1990, que discorreu sobre a organização do Poder Executivo e de seus ministérios, prevendo, no seu artigo 23, II, “f”, a CAPES como órgão vinculado ao Ministério da Educação.

Posteriormente, com a promulgação da lei n.º 8.405 de 1992, o Congresso Nacional autoriza o Poder Executivo a reinstaurar a antiga Coordenação. Surge então a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, fundação pública ligada ao Ministério da Educação, com sede na capital federal, onde desempenha o importante papel de regulação da pós-graduação *stricto sensu* no âmbito federal.

A transformação do órgão em fundação não foi isenta de lutas: como a ex-presidente da CAPES no biênio 1990-1991, Eunice Ribeiro Durham, que presenciou a extinção e refundação da CAPES como órgão, relatara em entrevista, a grande dificuldade da CAPES era quanto o seu status de órgão da Administração direta, que não permitia ter flexibilidade orçamentária, além de uma quantidade de recursos humanos minúscula.<sup>21</sup>

Entretanto, a compreensão quanto à sua qualificação jurídica é errônea: não se trata de uma fundação pública de direito privado<sup>22</sup>,

---

<sup>20</sup> *Idem*, p.144.

<sup>21</sup> FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz. *Op. cit.*, p.123.

<sup>22</sup> Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o Decreto-Lei 200 de 1967, com a alteração introduzida pela Lei 7.596 de 1987, trouxe uma impropriedade no conceito legal de Fundação Pública. O autor entende que “é absolutamente incorreta a afirmação normativa de que as fundações públicas são pessoas de Direito Privado. Na verdade, são pessoas de Direito Público, consoante, aliás, universal entendimento, que só no Brasil foi contido. Saber-se se uma pessoa criada pelo Estado é de Direito Privado ou de

mas sim, por estar incumbida no cumprimento de funções privativas do Estado, a CAPES é submetida ao regime jurídico das entidades autárquicas. Dessa maneira, sua organização, planejamento financeiro, quadro de pessoal e procedimentos devem estrita obediência ao Direito Administrativo, Constituição Federal e aos princípios constitucionais da Administração Pública.<sup>23</sup>

## 1.2 A estrutura administrativa da CAPES

A CAPES, no momento, é responsável por duas principais atividades na pós-graduação: regulação e fomento. Elas são exercidas por meio da avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, ao acesso e divulgação da produção científica, investimentos na formação de recursos de alto nível no Brasil e internacionalmente, na promoção da cooperação científica nacional e no fomento da formação de professores na educação básica.<sup>24</sup>

Utilizando de sua atividade regulatória, a fundação garante a autonomia universitária e seu vínculo com o desenvolvimento nacional. Isso porque o exercício da autonomia científica, embora seja pleno, restringe-se a esferas específicas previamente delimitadas pelo Poder Público. Assim, a liberdade científica encontra duas restrições: liberdade *versus* dignidade humana, que proíbe que a pesquisa afete a privacidade, moralidade e integridade física e, liberdade *versus* finalidade social, compreendendo-se que o

---

Direito Público é meramente uma questão de examinar o regime jurídico estabelecido na lei que a criou. Se lhe atribuiu a titularidade de poderes públicos, e não meramente o exercício deles, e disciplinou-a de maneira a que suas relações sejam regidas pelo Direito Público, a pessoa será de Direito Público, ainda que se lhe atribua outra qualificação. Na situação inversa, a pessoa será de Direito Privado, mesmo inadequadamente nominada”. Em: MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.188.

<sup>23</sup> HAMADA, Guilherme Henrique. **O sistema regulatório de avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu no Brasil**. 2017. 284 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 24 mar. 2017, p.214.

<sup>24</sup> COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Competências**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/acessoainformacao/80-conteudo-estatico/acesso-a-informacao/5418-competencias>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

desenvolvimento das pesquisas deve alcançar fins sociais, desenvolvendo alguma área sensível da sociedade.<sup>2526</sup>

Ademais, para Luiz Antônio Constant Rodrigues da Cunha, o ensino na pós-graduação possui uma função técnica, que incumbe à instituição de ensino superior formar professores e profissionais competentes para a expansão do ensino superior, o desenvolvimento da pesquisa científica e o desenvolvimento nacional e uma função social, que visa “restabelecer o valor econômico e simbólico<sup>27</sup> do ensino superior”.<sup>28</sup>

Relativamente ao fomento, conforme pondera Luiz Fernando de Paula, os projetos de inovação, podendo estender essa percepção ao desenvolvimento científico, não podem ser avaliados de maneira simples devido à sua incerteza. Isso obriga que as especificidades do processo de desenvolvimento científico devem ser levadas em conta na análise, uma vez que a pesquisa e desenvolvimento possuem características que a tornam diferente do investimento comum.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> ADDOR, Nicolas. A liberdade científica como requisito para um Estado democrático. In: BETTES, Janaína Maria; NASCIMENTO NETO, José Osório do; FURIATTI, Luiza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta Oliveira de. (Orgs.). **Justiça e democracia**. p.243-254, Curitiba: Íthala, 2018.

<sup>26</sup> Sobre autonomia universitária, Guilherme Henrique Hamada entende que “a linha divisória entre autonomia e regulação não é estanque e deverá ser fixada no caso concreto. Todavia, alguns aspectos estão bem consolidados de ambos os lados. Para que seja de qualidade, a educação depende de estruturas adequadas, professores qualificados e recursos para o aprendizado. Para formar seus alunos em consonância com sua identidade, as instituições precisam de autonomia para definir seus princípios e valores, sua metodologia de ensino e sua relação com outras instituições e com a sociedade. [...] O princípio da autonomia universitária garante liberdade de atuação às instituições de ensino superior, mas não é ilimitado. Contrapõem-se à autonomia o dever do Poder Público de garantir qualidade de ensino. Em: HAMADA, Guilherme Henrique. *Op. cit.*, p.190-191.

<sup>27</sup> “A organização do ensino pós-graduado, em particular, e a diferenciação do ensino superior, em geral (incluindo-se os cursos de curta duração) constituem mais uma etapa na transição dos padrões de discriminação desse grau de ensino. Antes a discriminação era feita pela divisão entre os concluintes do ensino médio que entravam no ensino superior e os que não entravam; agora se faz pelo modo como se sai do ensino superior, com diploma de que valor: curso de graduação de curta ou longa duração, curso de pós-graduação, mestrado ou doutorado”. Em: CUNHA, Luiz Antônio Constant Rodrigues da. A pós-graduação no Brasil: função técnica e função social. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 14, n. 5, p. 66-70, out. 1974, p.69.

<sup>28</sup> *Idem*, p.67-69.

<sup>29</sup> PAULA, Luiz Fernando de. **Sistema financeiro, bancos e financiamento da economia**: uma abordagem keynesiana. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p.139.

Entretanto, se foi incumbido à fundação o fomento ao desenvolvimento científico, ressalva Vanice Regina Lírio do Valle que será inútil o reconhecimento do dever constitucional de articulação de políticas públicas como caminho de efetividade dos direitos fundamentais se essas não se revelarem úteis ao desvelamento em favor da cidadania.<sup>30</sup>

De acordo com a lei instituidora, a CAPES detém quatro órgãos principais de direção: o Conselho Superior, a Diretoria, o Conselho Técnico-Científico da Educação Superior e o Conselho Técnico Científico da Educação Básica. O funcionamento e organização da estrutura interna da CAPES devem ser estabelecidos por um estatuto.<sup>31</sup>

A Diretoria-Executiva é composta por um Presidente e pelos Diretores nomeados por indicação do Ministro da Educação. Juntamente com o Conselho Superior, a Diretoria-Executiva exerce a administração superior da CAPES.<sup>32</sup>

Já o Conselho Superior é constituído por vinte membros, sendo membros natos: o Presidente da CAPES, o secretário de Educação Básica e o Secretário de Educação Superior, ambos do MEC, o Presidente do CNPq, o Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, o Diretor-Geral do Departamento de Temas Científicos e Tecnológicos do Ministério das Relações Exteriores e o Presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES; e os membros designados: sete membros escolhidos entre profissionais de reconhecida competência, atuantes no ensino e na pesquisa, dois membros escolhidos entre lideranças de reconhecida competência do setor empresarial, um membro escolhido entre os componentes do colegiado do Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-

---

<sup>30</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.183.

<sup>31</sup> Lei n.º 8.405, de 9 de janeiro de 1992.

<sup>32</sup> Decreto n.º 8.977, de 30 de janeiro de 2017.

Graduação, sendo dirigente de uma instituição que ministre cursos de doutorados reconhecidos pela CAPES; um aluno de doutorado representante da Associação Nacional dos Pós-Graduandos, um membro do Conselho Técnico Científico da Educação Superior e um membro do Conselho Técnico Científico da Educação Básica.<sup>33</sup>

Ao Conselho Superior compete, entre outras atividades, apreciar a proposta do Plano Nacional de Pós-Graduação, aprovar a proposta orçamentária, programa e relatórios anuais das atividades da CAPES e apreciar os procedimentos para a concessão de bolsas de estudo e auxílios.<sup>34</sup>

O CTC-ES é composto pelo Diretor de Avaliação da Capes, o Diretor de Programas e Bolsas no País, o Diretor de Relações Internacionais, pelos representantes de cada uma das grandes áreas do conhecimento, por um representante do Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, sendo dirigente de uma instituição que ministre cursos de doutorados reconhecidos pela CAPES e um aluno de doutorado representante da Associação Nacional dos Pós-Graduandos<sup>35</sup>

O conselho formula os critérios que são utilizados na avaliação dos programas de pós-graduação, concedendo, no entanto, ampla liberdade às 49 comissões de área para adaptá-los aos respectivos ramos de conhecimento.<sup>36</sup>

Finalmente, o CTC-EB é composto pelo Diretor de Formação de Professores da Educação Básica, por secretários do Ministério da Educação<sup>37</sup>, pelo Diretor de Educação a Distância, Diretor de

---

<sup>33</sup> Decreto n.º 8.977, de 30 de janeiro de 2017.

<sup>34</sup> Decreto n.º 8.977, de 30 de janeiro de 2017.

<sup>35</sup> As grandes áreas são, segundo o sítio da CAPES: Ciências Agrárias, Ciências Biológicas, Ciências da Saúde, Ciências Exatas e da Terra, Engenharias, Multidisciplinar, Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas e Linguística, Letras e Artes. EM: CAPES. **Sobre as áreas de avaliação.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

<sup>36</sup> HAMADA, Guilherme Henrique. *Op. cit.*, p.135.

<sup>37</sup> Secretário de Educação Básica, Secretário de Educação Superior, Secretário de Educação Profissional e Tecnológica, Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino e o Secretário de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

Avaliação, Diretor de Relações Internacionais da CAPES e até vinte representantes da sociedade civil escolhidos entre profissionais da educação básica, por representatividade regional e área de formação. A este conselho cabe, principalmente, assistir à formação dos professores da educação básica, acompanhar a avaliação dos cursos de professores conduzidos pelo INEP e discutir diretrizes formação de professores da rede básica.<sup>38</sup>

No Decreto n. 8.977 de 2017 foi aprovado o novo Estatuto da CAPES. Sem embargo, o Poder Executivo manteve o mesmo vício de competência que persiste no decorrer das alterações estatutárias. Até janeiro de 2017, havia um problema relacionado ao vício de iniciativa na edição do regimento interno. Do período de 2012 até 2017 estava em vigor o estatuto introduzido pelo Decreto n.º 7.692/2012, que substituiu o estatuto anterior que estava em vigência por meio do Decreto n.º 6.316/2007. Ambos os decretos permitiam a elaboração do regimento interno pelo Ministro da Educação por meio de edição de uma portaria.<sup>39</sup>

O Decreto em vigência também é bastante semelhante: ficou previsto no artigo 4º que o “presidente da CAPES editará regimento interno para detalhar as unidades administrativas integrantes do Estatuto da CAPES, suas competências e atribuições de seus dirigentes”. A lei instituidora da fundação previu, no seu §1º do artigo 6º, que as atribuições dos órgãos de direção seriam definidas em estatuto, introduzido no ordenamento por decreto do Presidente da República.

Não poderia nem uma portaria ministerial, no caso dos antigos estatutos da CAPES, nem o Presidente da CAPES, no caso do estatuto atual, editar o regimento interno para descrever as competências dos órgãos da CAPES. O regimento interno poderia somente esclarecer o conteúdo de cada uma das atribuições

---

<sup>38</sup> Decreto n.º 8.977, de 30 de janeiro de 2017.

<sup>39</sup> HAMADA, Guilherme Henrique. *Op. cit.*, p.215.

previstas no estatuto da entidade e estabelecer as rotinas procedimentais.<sup>40</sup>

Como parte do exercício de sua atividade regulatória da pós-graduação, a fundação avalia quadrienalmente os PPG's, tendo a última avaliação ocorrido entre 2013-2016 e divulgadas em 2017. De acordo os critérios da última avaliação, os PPG's possuem um conceito, mediante a atribuição de uma nota de 1 a 7, sendo a classificação 1 e 2 como "insuficiente" e "fraco" respectivamente; a nota 3 como o padrão mínimo de qualidade para continuar pertencendo ao Sistema Nacional de Pós-Graduação e recomendação ao Conselho Nacional de Educação; a nota 4 é atribuída àquele programa considerado "bom"; a nota 5 é destinada ao programa que obtenha classificação "muito bom", sendo essa nota a máxima aos programas que ofereçam apenas mestrado; as notas 6 e 7 são reservadas aos programas com doutorado que tiveram o predomínio do conceito "muito bom" (nota 6) ou, no caso do conceito 7, a ocorrência da nota "muito bom" em todos os quesitos da ficha de avaliação.<sup>41</sup>

Os critérios de avaliação são elaborados pelas coordenadorias de cada área do conhecimento e aprovadas pelo CTC-ES. Ademais, há duas instâncias responsáveis pela apreciação dos PPG'S: as Comissões de avaliação de cada área do conhecimento, que lhe competem a análise dos dados relativos às atividades dos programas e, a segunda instância, exercida pelo CTC-ES, que delibera sobre os resultados da avaliação com base nas fichas de avaliação de cada programa e nos relatórios que foram elaborados pelas comissões de avaliação.<sup>42</sup>

De acordo com a Portaria n.º 59 de 2017 da CAPES, os quesitos para avaliação programas acadêmicos são: a proposta do programa (infraestrutura; coerência, atualização e abrangência das áreas de

---

<sup>40</sup> HAMADA, Guilherme Henrique. *Op. cit.*, p.215.

<sup>41</sup> Portaria n.º 59, de 21 de março de 2017.

<sup>42</sup> Portaria n.º 59, de 21 de março de 2017.

concentração; e planejamento), o corpo docente (titulação; diversificação na origem de formação; experiência; adequação com o programa; distribuição das atividades de pesquisa; e contribuição dos docentes à atividade de ensino e pesquisa na graduação), corpo discente, teses e dissertações (quantidade de teses e dissertações defendidas; distribuição das orientações entre os docentes; qualidade da produção científica do programa; eficiência na formação de mestres e doutores bolsistas), a produção intelectual (publicações qualificadas; produção artística; e produção técnica) e inserção social (impacto regional/nacional do programa; visibilidade e transparência na atuação do programa; integração com outros programas e centro de pesquisa).

Nos programas profissionais, os critérios são bastantes semelhantes aos quesitos avaliativos dos programas acadêmicos, diferenciando-se pelos seguintes itens: no quesito “proposta do programa”, são considerados os itens “interação efetiva com outras instituições, atendendo a demandas sociais, organizacionais ou profissionais” e “formação de profissionais capacitados para a solução de problemas”; e no quesito “corpo discente e trabalho de conclusão”, avalia-se a aplicabilidade dos trabalhos produzidos.<sup>43</sup>

Para Margarete Axt, a avaliação dos programas de pós-graduação, apesar de necessária, não é suficiente. Além do processo avaliativo, deve-se criar estratégias de intervenção para o engendramento de novos agenciamentos, indo contra o pensamento homogêneo, que individualiza e cria uma competição excludente entre os PPG's.<sup>44</sup> Ademais, a autora critica a ausência de autonomia para a tomada de decisões quanto aos aspectos a serem valorizados pelo próprio Programa, defendendo que hajam avaliações mais democráticas e que considere as avaliações qualitativas que levem em conta a história de cada programa na busca de seu desenvolvimento. A padronização e o estabelecimento de *rankings* é

---

<sup>43</sup> Portaria n.º 59, de 21 de março de 2017.

<sup>44</sup> AXT, Margarete. *Op. cit.*, p.69.

uma política de homogeneização entre as diferentes áreas do conhecimento.<sup>45</sup>

Em razão da necessidade de avaliar a produção intelectual e artística para a qualificação dos programas de pós-graduação, a CAPES também exerce uma importante regulação nos periódicos científicos, trabalhos artísticos e nos livros publicados, feita mediante o sistema avaliativo Qualis e suas três divisões: Qualis periódicos, Qualis livros e Qualis artístico.

Criado em 1998 e modificado sob o prisma de seu atual modelo, em 2007, o Qualis periódicos se trata de um sistema nacional de avaliação onde as revistas científicas são classificadas em diferentes estratos dependendo do maior ou menor cumprimento de determinados requisitos. Essa estratificação demonstra o grau de excelência e qualidade da revista utilizada para a publicação. Ademais, o Qualis periódicos é utilizado como avaliação e classificação da produção científica em periódicos dos programas de pós-graduação, sendo seus dados utilizados para o sistema de avaliação da CAPES.

Todas as informações fornecidas pelas instituições de ensino superior são disponibilizadas em forma de listas de acesso via internet na Plataforma Sucupira, uma ferramenta que reúne informações sobre a pós-graduação no Brasil, servindo de base para o Sistema Nacional de Pós-Graduação – SNPG.<sup>46</sup> A lista fornecida não é exaustiva, trata-se de uma lista de periódicos elaborada mediante a colheita de informações fornecidas pelos programas de pós-graduação que a utilizaram como meio de publicação no período de análise.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> AXT, Margarete. O pesquisador frente à avaliação na pós-graduação: em pauta novos modos de subjetivação. *Psicologia & Sociedade*, v. 16, p.69-85, 2004, p.83.

<sup>46</sup> COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **O que é a plataforma sucupira?** Disponível em: < <http://www.capes.gov.br/avaliacao/plataforma-sucupira>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

<sup>47</sup> COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Qualis-Periódicos**. Disponível em: < <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

A classificação é realizada pelas 49 áreas de avaliação e passa por um processo anual de atualização. A maior qualificação é o Qualis A1, seguida por A2, B1, B2, B3, B4, B5 e C, esse último com peso zero. A classificação é realizada pelos comitês das quarenta e nove áreas de avaliação, que seguem os critérios definidos pela área e aprovados pelo Conselho Técnico-Científico da Educação Superior - CTC-ES.<sup>48</sup>

Entende-se que os índices divulgados pelo Qualis têm a possibilidade de influenciar de maneira direta na escolha do pesquisador do veículo de publicação de seu trabalho acadêmico, criando, assim, a função para o Qualis de um poderoso indicador sobre o valor dos periódicos, produzindo uma tendência onde as revistas se tornem cada vez mais restritivas em seu acesso para publicação.<sup>49</sup>

O Qualis artístico foi implementado em 2007 e é voltado especificamente para a área de avaliação Artes e Música. Ele considera que a produção artística, quando vinculada aos programas de pós-graduação pertencentes à essa área, tenha sua avaliação utilizando os mesmos critérios e avaliações compreensíveis às demais, sendo considerada, equiparadamente, uma produção bibliográfica. Para essa categoria do Qualis, o impacto da obra, sua repercussão e abrangência e o grau de vinculação com a linha de pesquisa ou projeto de pesquisa com o autor são os dois aspectos norteadores na avaliação realizada pela CAPES.<sup>50</sup> Da mesma maneira que o Qualis periódicos, sua estratificação é feita com os conceitos C, B5, B4, B3, B2, B1, A2 e A1.

Por último, o Qualis livros avalia a produção intelectual dos pesquisadores e de seus programas feita através de livros, sejam eles

---

<sup>48</sup> COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Qualis-Periódicos**. Disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

<sup>49</sup> SILVA, Antonio Ozaí da. A sua revista tem QUALIS? **Mediações**, v.14, n.1, jan./jun. 2009, p. 120.

<sup>50</sup> COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Perguntas frequentes**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/acessoainformacao/perguntas-frequentes/avaliacao-da-pos-graduacao/7422-qualis>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

de uma única autoria ou editoração de coletânea de capítulos. Diferentemente das outras duas categorias do sistema avaliativo, o Qualis livros apresenta uma classificação inversa: L1, como estrato inferior, passando por L2, L3, L4, esse último o estrato superior e LNC<sup>51</sup>, que são aqueles não considerados na avaliação.

A grande peculiaridade da avaliação pelo Qualis livros é que estão ausentes indicadores, como o de circulação e impacto em indexadores reconhecidos, que possibilitariam mensurar a qualidade de um periódico científico em que foi publicado após avaliação qualitativa da obra, cujos “textos, dados, metodologias e contextualização são previamente examinados quando do julgamento do artigo pelos pares”.<sup>52</sup> Ou seja, como os livros são obras únicas, a avaliação do seu “veículo de publicação” seria altamente subjetiva.

Por último, a CAPES exerce a atividade de fomento à pesquisa e ao ingresso e manutenção na pós-graduação por meio de premiações, concessões de bolsas e auxílios de pesquisa.

A fundação realiza anualmente o “Prêmio CAPES de Tese”, que premia as melhores teses de doutorado aprovadas nos cursos de pós-graduação reconhecidos em cada uma das 49 áreas do conhecimento. A premiação engloba menção honrosa e prêmios como bolsas de pós-doutoramento.<sup>53</sup> Entre outras premiações, há o “Prêmio Anísio Teixeira”, que homenageia as personalidades brasileiras que tenham contribuído para o desenvolvimento da pesquisa e formação

---

<sup>51</sup> Os “LNC” são desconsiderados “por não terem conteúdo vinculado às áreas de concentração e linhas de pesquisa dos Programas ou por não se tratarem de livros de caráter acadêmico”. Em: CAPES. **Documento de área:** Ensino 2016. Disponível em: <[https://capes.gov.br/images/documentos/classifica%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_livros\\_2017/46\\_ENSI\\_class\\_livros\\_jan2017.pdf](https://capes.gov.br/images/documentos/classifica%C3%A7%C3%A3o_de_livros_2017/46_ENSI_class_livros_jan2017.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2018.

<sup>52</sup> CAPES. **Documento de área:** Ensino 2016. Disponível em: <[https://capes.gov.br/images/documentos/classifica%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_livros\\_2017/46\\_ENSI\\_class\\_livros\\_jan2017.pdf](https://capes.gov.br/images/documentos/classifica%C3%A7%C3%A3o_de_livros_2017/46_ENSI_class_livros_jan2017.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2018.

<sup>53</sup> CAPES. **Prêmio CAPES de Tese.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/premiocapesdetese>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

humana<sup>54</sup>; o “Prêmio VALE-CAPES de Tecnologia e Inovação” que agracia os trabalhos reconhecidos internacionalmente em tecnologia e inovação<sup>55</sup>; o “Prêmio CAPES – Natura Campus de Excelência em Pesquisa”, que objetiva estimular a produção de artigos voltados à sustentabilidade e biodiversidade<sup>56</sup>; o “Prêmio Capes – Interfarma, que condecora as melhores teses nas áreas de saúde humana, bioética e outras ciências biomédicas<sup>57</sup>; o “Prêmio Emerald/CAPES que contempla os projetos que conciliem a disseminação do conhecimento com o desenvolvimento social;<sup>58</sup> Finalmente, o “Prêmio Top User Award/CAPES” que premia àqueles como maior uso das bases de dados disponibilizados no Portal de Periódicos.<sup>59</sup>

Ademais, entre as diversas bolsas de estudo concedidas, a CAPES realiza programas de concessão de bolsas para a formação no país e no exterior. No âmbito nacional, a fundação possui os seguintes programas: a) Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares – PROSUP; b) Programa de Demanda Social – DS; c) Programa de Apoio à Pós-Graduação – PROAP; d) Programa de Excelência Acadêmica – PROEX; e) Programa Nacional de Pós-Doutorado – PNPd; f) Doutorado Interinstitucional – DINTER; g) Programa de Formação Doutoral Docente – PRODOUTORAL; h) Programa Professor Visitante Nacional Sênior – PVNS; i) Programa de Apoio a Eventos no País – PAEP.<sup>60</sup>

---

<sup>54</sup> Portaria n.º 216 de 9 de março de 1981.

<sup>55</sup>CAPES. **Prêmio VALE-CAPES de Tecnologia e Inovação**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/bolsas/premios/premio-vale-capes>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

<sup>56</sup>CAPES. **Prêmio CAPES – Natura Campus de Excelência em Pesquisa**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/bolsas/premios/premio-capes-natura>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

<sup>57</sup> CAPES. **Prêmio CAPES – Interfarma**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/bolsas/premios/premio-capes-interfarma>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

<sup>58</sup>CAPES. **Prêmio Emerald/Capes**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/component/content/article?id=7499>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

<sup>59</sup> CAPES. **Prêmio Top User Award/CAPES**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/bolsas/premios/premio-capes-proquest>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

<sup>60</sup> CAPES. **Programas Institucionais no País**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/bolsas/bolsas-no-pais>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Por fim, a concessão de recursos financeiros para o auxílio de pesquisas é regulada pela Portaria n.º 59 de 2013 da CAPES, que o presta através do programa Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa – AUXPE. Chama a atenção o fato de que somente pode se candidatar ao apoio financeiro o projeto aprovado por instituição pública ou sem fins lucrativos, excluindo-se, assim, os institutos de âmbito privado.



## Capítulo 2

### Considerações sobre as agências reguladoras

Neste capítulo haverá uma breve exposição sobre o processo de atuação estatal no âmbito econômico e social, trazendo, especificamente, investigações sobre o Estado Liberal, o Estado de Bem-Estar Social e o Estado Neoliberal. Igualmente, será apresentado o processo de reforma gerencial no Brasil e o contexto de surgimento das Agências Reguladoras. Por fim, apresentará a conceituação e as imprecisões legais e terminológicas do instituto. Num segundo momento, expõe-se os objetivos e atribuições das agências reguladoras, elencando, também os poderes a elas delegados para regulação de serviços públicos e de atividades econômicas de importância ao Estado.

#### 2.1 O processo histórico do surgimento e sedimentação das Agências Reguladoras no Brasil

A instituição de um modelo de Estado moderno, no século XIX, trouxe a concepção do Estado de Direito Liberal, considerado como o Estado de razão ou reino de leis, onde a cooperação da representação popular garantiria a realização da justiça, o livre exercício das autonomias individuais e a segurança e previsibilidade das leis necessárias para a autorregulação do mercado.<sup>1</sup>

Dessa forma, ao assumir o comando do poder estatal, a burguesia, em seu Estado Liberal, relegou para segundo plano a universalidade dos princípios outrora defendidos, ou seja, ou não os

---

<sup>1</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito**: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: Coimbra, 1987, p.89.

aplicava todos na prática ou os defendia apenas de maneira formal. Assim, surgiu o lema máximo do liberalismo: a felicidade individual como consequência da liberdade.<sup>2</sup>

Jorge Reis Novais estabelece duas fases do Estado Liberal de Direito: a primeira fase era caracterizada pela vinculação legal do Estado, não violando a lei e atuando dentro dos seus limites. Na segunda fase, exigia-se, além da obediência à lei, que certos domínios como a liberdade e a propriedade individuais só pudessem ser regulados por lei ou com base numa lei. Surgiu-se, daí o princípio da reserva da lei.<sup>3</sup>

No entanto, com o advento da crise econômica no capitalismo liberal nas primeiras décadas do século XX, ocorreu a formatação de um novo paradigma de Estado.<sup>4</sup> O grande trunfo para a crise do Estado Liberal foi, inegavelmente, a grande depressão de 1929, que trouxe em pauta a discussão sobre a necessidade de intervenção do mercado com o objetivo de evitar a ignorância para questões atinentes às condições sociais.

Quando do surgimento da crise econômica e social, percebeu-se a impotência do Estado liberal, devido à sua neutralidade e formalismo legalista, que estava dotada de um esvaziamento de valores que o deixava inerte perante as crises sociais e a crise de legitimidade.<sup>5</sup> Houve, então, o nascimento de várias ideologias com o objetivo de superar o Estado Liberal.

Nesta senda, surgiu e se consolidou o Estado Social, momento em que houve o favorecimento do posicionamento econômico de

---

<sup>2</sup> GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu F.; HACHEM, Daniel W. (Coords.). *Direito Administrativo e Interesse Público*. BH: Fórum, 2010, p. 155-201, p.165.

<sup>3</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Op. cit.*, p.94-95.

<sup>4</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O outro leviatã e a corrida ao fundo do poço**. Coimbra: Almedina, 2015, p.22.

<sup>5</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Op. cit.*, p.130.

Keynes<sup>6</sup> sobre a demanda efetiva, que defendia que o nível de produção e o volume de emprego são determinados pelo cruzamento da oferta agregada e as estimativas de demandas agregadas das firmas.<sup>7</sup>

Compreende-se o Estado social de Direito como um novo aparato estatal que pretende preservar os valores que personalizam o Estado Liberal. No entanto, diferentemente deste, ele “implica não só a eleição da garantia dos direitos fundamentais como fim basilar do Estado, como a exigência da racionalização de toda a sua atividade em função daquele objetivo”. Outrossim, em relação aos direitos e liberdades individuais há três orientações principais: a fundamentalização dos direitos sociais em sentido lato, a reinterpretação global dos direitos, liberdades e garantias tradicionais ao princípio da socialidade e, terceiro, os direitos fundamentais são considerados técnicas de defesa contra abusos e valores que se impõem a toda sociedade, tanto contra o Estado quanto para terceiros.<sup>8</sup>

Insta ressaltar que a temática da concretização dos direitos econômicos e sociais não é um debate restrito ao Direito Constitucional, mas deve também integrar a agenda do Direito Administrativo (social), “impactando sobre os tópicos essenciais desse ramo jurídico, tais como a organização administrativa, os serviços públicos, as políticas públicas e a intervenção do Estado na atividade econômica”. Pois, caso contrário, a implementação dos direitos fundamentais será apenas pontual e eventual.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> “When employment increases, aggregate real income is increased. The psychology of the community is such that when aggregate real income is increased aggregate consumption is increased, but not so much as income”. Em: KEYNES, John Maynard. **The General Theory of employment, interest and money**. Nova Iorque: HBJ Edition, 1964, p.27.

<sup>7</sup> MISSIO, Fabricio J. Demanda efetiva, teoria do emprego, equilíbrio e expectativas. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v.18, p.101-130, jul./2011, p.104.

<sup>8</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Op. cit.*, p.212-214.

<sup>9</sup> HACHEM, Daniel. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v.13, n.13, p.340-399 jan./jun. 2013, p.392.

Considera-se que o Estado Social possui três fases: a primeira fase, onde o Estado assume o encargo de intervir autoritariamente no universo das relações de trabalho; na segunda fase, que abarca o momento em que o Estado passa a intervir no funcionamento da economia, chamando para si a orientação e regulação da atividade econômica e financeira e; a terceira fase, iniciada no final da Segunda Guerra Mundial, quando o Estado começa a se apresentar como um grande aparato prestador.<sup>10</sup>

Erroneamente, Dalmo de Abreu Dallari considera o Estado do Bem-Estar, quanto à amplitude de sua finalidade, como expansiva e utilitarista. Quer dizer, é um modelo que preconiza o crescimento desmesurado a tal ponto que anula o indivíduo, bem como indica como bem supremo o máximo do desenvolvimento material, mesmo que se sacrifique a liberdade e outros valores fundamentais da pessoa humana.<sup>11</sup>

Realmente, admite-se que o advento do Estado social fez abandonar a perspectiva individualista da noção de interesse público. Contudo, essa reação do Poder Público ocorreu quando esse se deparou com o individualismo do Estado liberal que acabou por propagar a desigualdade social.<sup>12</sup>

Não obstante, o posicionamento se tornou limitado à uma visão superficial da existência de maior ou menor regulação da vida social e econômica. Mas o que de fato ocorre é: a liberdade individual depende do funcionamento da ordem social, que depende do Estado para proteger e organizar.<sup>13</sup> Em outras palavras, longe do mero provimento material que o Estado Social notadamente proporciona,

---

<sup>10</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Op. cit.*, p.28-30.

<sup>11</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.109.

<sup>12</sup> GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu F.; HACHEM, Daniel W. (Coords.). **Direito Administrativo e Interesse Público**. BH: Fórum, 2010, p. 155-201, p.175.

<sup>13</sup> GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. *Op. cit.*, p.169.

ela possibilita o que Daniel Wunder Hachem chama de igualdade de posições e igualdade de oportunidades, ou seja, a garantia, no primeiro, reduz as distâncias entre as posições sociais, e no segundo, a garantia de um idêntico estágio inicial para todos no processo de ascensão para novas posições sociais.<sup>14</sup>

Com a sedimentação do Estado de Bem-Estar Social no âmbito europeu, emergiu-se o princípio da igualdade material que provocou uma alteração na estrutura do Estado, adotando então uma postura ativa de intervenção na ordem social mediante a implementação de políticas públicas que visem o fornecimento de medidas concretas para a melhoria e satisfação da população.<sup>15</sup>

Até os anos de 1980 havia uma estrutura governamental em diversos Estados que, direta ou indiretamente, exercia forte intervenção na economia. Essa visível atuação buscava a equidade social e a criação de infraestruturas que não visavam a lucratividade, a restrição de formação de monopólios em determinados setores da economia e o fomento de regiões menos desenvolvidas.<sup>16</sup>

Entretanto, a situação de crise aumentou o destaque do movimento neoliberal que, apoiando-se nas tendências da globalização, defendia que seria benéfico a não interferência do governo no mercado, para não “atrapalhá-lo”. Com isso, o mundo caminhou para uma maior liberdade às grandes corporações econômicas, sob a justificativa que elas produziriam e gerariam empregos. Igualmente, houve o aumento do protagonismo de organismos internacionais de financiamento, de multinacionais e de capital especulativo.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> HACHEM, Daniel. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v.13, n.13, p.340-399 jan./jun. 2013, p.373-374.

<sup>15</sup> ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da intervenção do Estado no domínio social*. São Paulo: Malheiros, 2009, p.19.

<sup>16</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense: 2013, p.4.

<sup>17</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p.64-65.

Inclusive, na América Latina nas décadas de 1970 e 1980, percebeu-se o caos generalizado em virtude das taxas de inflação exageradas, do desemprego elevado e da queda da atividade econômica, sendo chamado por Onofre Alves Batista Júnior como a Era dos choques econômicos e das políticas monetárias restritivas.<sup>18</sup>

Percebeu-se, assim, que as estruturas político-administrativas tradicionais sofreram uma alteração no sentido de se fragmentar harmonicamente, em razão do estabelecimento de um modelo de administração pública organizada, em função da natureza de tarefas e da urgência de mecanismos de controle de maior foco finalístico. Conseqüentemente, emergiu-se a necessidade de novos instrumentos de integração e coordenação e ao reconhecimento do exercício autônomo da discricionariedade.<sup>19</sup>

Portanto, surgiu nesse cenário uma tendência de predominância de um padrão organizacional onde há uma tendência de maior controle financeiro dos governos centrais ao mesmo tempo em que se aumenta a desconcentração operativa.<sup>20</sup> Visivelmente, a reforma gerencial no Brasil não foi diferente: O Plano Nacional de Desestatização – PND tinha como objetivo a redução do *déficit* público e corrigir as finanças do Estado.<sup>21</sup>

O Estado, nesse momento, passa a ser o vilão após quase quatro décadas de predominância do Estado Social e, diante do novo inimigo do mundo livre, a solução trazida pelo movimento Neoliberalismo, que contestava o Estado prestador, foi a desregulamentação dos mercados domésticos, eliminação das

---

<sup>18</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Op. cit.*, p.50.

<sup>19</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. cit.*, p.210.

<sup>20</sup> GÓNGORA, Edwin Manuel. Tendencias y modelos en diseño y rediseño organizacional em el sector público: análisis comparado de las reformas em ocho gobiernos centrales de América y Europa entre 2000-2010. Em: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, out., 2012, p.1-20, p.4.

<sup>21</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2017, p.516.

barreiras de capital, submissão das empresas à concorrência global e flexibilização e remoção das cláusulas sociais.<sup>22</sup>

Esse novo ideal pode ser conceituado como uma ideologia com algumas semelhanças ao liberalismo econômico clássico, com a ressalva de que admitia a possibilidade de controle sobre a concentração de poder econômico quando prejudicial ao mercado e, ao contrário do liberal clássico, centrou seu posicionamento sobre as liberdades econômicas, perpassando as liberdades da pessoa humana.<sup>23</sup>

Com isso, no decorrer da década de 1990, o processo de privatização<sup>24</sup> de atividades econômicas, anteriormente exercidas por empresas estatais, ascendeu a necessidade de estabelecer um mecanismo de controle público sobre essas competências delegadas ao setor privado. Sob o manto da eficiência da prestação de serviços públicos e a necessidade de enxugar os dispêndios excessivos da máquina pública, o Estado Social se viu “em crise”.

Diante dessa circunstância, as duas últimas décadas do século XX abriram espaço para essas tendências neoliberais que defendiam a retirada do Estado na atuação direta da economia e buscava designá-lo numa função principal que seria a regulação da economia. Sem embargo, a ideia de regulação estatal não advém dessa nova ideologia implementada, mas é, na realidade, uma característica do Estado interventor, que sempre foi responsável pelo controle da atividade econômica mesmo que “a intervenção

---

<sup>22</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, p.49.

<sup>23</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense: 2013, p.74.

<sup>24</sup> Irene Patrícia Nohara compreende que existem dois conceitos para a privatização no Direito Administrativo: “o termo tanto pode significar, em sentido estrito, a venda de estatais à iniciativa privada, que, por vezes, também é acompanhada da liberação de determinada atividade econômica antes monopolizada pelo Estado ao mercado, sendo necessária, neste último caso, alteração no ordenamento jurídico, como, em sentido amplo, compreende o repasse do exercício se serviços públicos a particulares, mediante concessões e permissões, situação em que em vez de o Estado prestar diretamente o serviço público ele transfere o seu exercício a empresas privadas por meio de delegação (contrato). Houve, no Brasil, da década de 90 essas duas modalidades de privatização”. Em: NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2018, p.606.

direta tenha infradimensionado a função eminentemente regulatória (indireta)".<sup>25</sup>

Eros Roberto Grau defendeu a existência de duas marcantes contradições no neoliberalismo: a primeira, em relação à democracia, em que aduz que é marginalizada a medida que diminui o acesso dos cidadãos aos bens sociais e; a segunda, quanto ao discurso liberal, pois o neoliberalismo confronta as liberdades formais que foram viabilizadas no Estado de Direito: as garantias e direitos individuais.<sup>26</sup> Inclusive, ocorreu a reestruturação do sistema capitalista e garantiu o predomínio do capital financeiro e da especulação de investimentos juntamente com a globalização.<sup>27</sup>

Devido aos efeitos da globalização e às tendências internacionais do gerencialismo e do *New Public Management*, no contexto nacional, a reforma administrativa brasileira de 1990 teve como efeitos a retração da atuação direta do Estado no domínio econômico, com atuação destacada do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e suas políticas privatizantes, e na ampliação da função estatal de fiscalização buscando apoiar os empreendimentos particulares.<sup>28</sup>

Resumidamente, a reforma administrativa, encabeçada por Luiz Carlos Bresser Pereira, do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, buscou implementar na burocracia do Poder Público uma reforma gerencial que, estrategicamente, visava obter o controle posterior de resultados, a garantia da autonomia do administrador na gestão de recursos humanos e a definição precisa dos objetivos do administrador público em sua entidade, órgão ou departamento.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do Direito Público. Barueri: Manole, 2013, p.196.

<sup>26</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, p.53-54.

<sup>27</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Op. cit.*, p.49.

<sup>28</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p.64.

<sup>29</sup> *Idem*, p.81.

A reforma da Administração objetivava repassar as atividades consideradas como não exclusivas do Estado para a execução pela sociedade civil, tendo inicialmente, como foco prioritário, não os serviços sociais<sup>30</sup>, mas os serviços públicos privativos. Em outras palavras, voltava-se à privatização de atividades econômicas em sentido estrito exploradas diretamente pelo Poder Público.<sup>31</sup> Porém, os serviços sociais passam também a serem considerados questões centrais para a continuidade do processo de reforma administrativa.<sup>32</sup>

Para Bresser-Pereira, houve, nesse aspecto, a tarefa de redefinição das funções do Estado, surgida em decorrência da globalização. O autor entende que a regulação e intervenção continuariam necessárias em áreas sensíveis (saúde, educação, cultura, infraestrutura, ciência e tecnologia), não mais apenas garantindo o equilíbrio social, mas, também, capacitando os agentes econômicos a competir em nível mundial.<sup>33</sup>

Dessa maneira, houve a delegação ao privado de serviços anteriormente sob incumbência do Estado e criou-se, juntamente com esse processo de diminuição da máquina administrativa, entidades com personalidade jurídica e descentralizadas para regulamentar essas atividades. Melhor dizendo, converteu-se o

---

<sup>30</sup> Emerson Gabardo advertiu, mencionando Carlos Ari Sunfeld, que a utilização do termo “serviço social” abarca os serviços sem titularidade estatal, ou não privativos. Em: GABARDO, Emerson. **Interesse Público e subsidiariedade**: o Estado e a Sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.110. O segundo autor, então, os conceitua como “à semelhança dos serviços públicos, atividades cuja realização gera utilidades ou comodidades que os particulares fruem direta e individualmente. No entanto, diferenciam-se daqueles por não serem de titularidade estatal. Incluem os serviços de educação (CF, arts. 205 a 208, e 210 e 214), saúde (CF, art.196 e ss.) e assistência social (CF, arts.203 e 204; 227, §1º; 226, §8º), aos deficientes, jurídicos, em caso de calamidade etc.”. Em: SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p.83-84.

<sup>31</sup> GABARDO, Emerson. **Interesse Público e subsidiariedade**: o Estado e a Sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.110.

<sup>32</sup> *Idem*, p.111.

<sup>33</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120, n.1, p.7-40, jan./abril 1996, p.7.

processo de descentralização<sup>34</sup> por delegação legal, que originavam as novas entidades da Administração Indireta, por descentralização por delegação negocial, com o desempenho das atividades por meio do sistema de concessão de serviços públicos.<sup>35</sup>

Nesse contexto, tais entidades, intituladas como Agências reguladoras, podem ser compreendidas como instrumentos de controle estatal de atividades econômicas que a Administração Pública considere relevante regular. O Poder Público adotou uma postura de concentração regulatória normativa, deixando de lado o antigo comportamento de concentração regulatória operacional.<sup>36</sup> A elas foram atribuídas, como função principal, controlar a prestação dos serviços públicos, o exercício de atividades econômicas e a atuação da sociedade civil que passou a executá-los, com amplo poder de impor a adequação das pessoas privadas aos fins e estratégias econômicas e administrativas estatais.<sup>37</sup> Além disso, possuem a incumbência de identificar falhas específicas no setor regulado para buscar evitar práticas restritivas à livre competição entre licitantes para o alcance de contratações mais adequadas às necessidades coletivas.<sup>38</sup>

Como prerrogativa para o exercício desse múnus público, adotou-se um modelo pluricêntrico de Estado que afastou do poder central os critérios político-partidários de decisão, com a premissa de que, tendo liberdade de agir, as agências reguladoras poderiam realizar os objetivos fixados na lei e as políticas públicas estabelecidas pela Administração Central<sup>39</sup> de maneira mais

---

<sup>34</sup> Alexandre dos Santos Aragão conceitua a descentralização como a criação de pessoas jurídicas pelo Estado e a desconcentração como a divisão de funções entre órgãos sem personalidade de uma mesma pessoa jurídica da Administração Pública. Em: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. cit.*, p.213.

<sup>35</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p.516.

<sup>36</sup> AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2016, p.235.

<sup>37</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p.517.

<sup>38</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2018, p.608.

<sup>39</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. cit.*, p.221.

adequadas às especificidades de cada serviço. Assim, para que haja uma atuação eficaz, necessita de: ampla autonomia técnica, administrativa e financeira; expedir normas operacionais e de serviço, para acompanhar o ritmo do desenvolvimento do serviço público regulado; aplicar sanções com celeridade; associar a participação dos usuários no controle e fiscalização do serviço.<sup>40</sup>

Vale destacar o seu dever-poder de realizar políticas públicas no setor regulado. Isso porque o artigo 174 da Constituição Federal prenunciou que, quando a Administração Pública atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica, ela exercerá funções de fiscalização, incentivo e planejamento<sup>41</sup>. O que se nota, também, é a necessidade de, ao contrário do que se compreendia na autarquia, que realizado o controle de meios, houvesse o controle de resultados.<sup>42</sup>

Entretanto, a independência administrativa, autonomia administrativa, financeira, funcional, patrimonial e gestão de recursos humanos são elementos que, notadamente, já existem em qualquer autarquia. O que realmente possui como diferencial em relação às autarquias é referente à investidura e o exercício fixo do mandato dos dirigentes das agências.<sup>43</sup> Ou seja, os dirigentes não são livremente exoneráveis pelo Chefe do Executivo.

De fato, em comparação com as autarquias “gerais”, possuem poucas diferenças. Segundo o Estatuto da Reforma Administrativa Federal, Decreto-Lei n.º 200/1967, as autarquias se traduzem em

---

<sup>40</sup> AZEVEDO, Eurico de Andrade. Agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v.213, p.141-148, jul./set. 1998, p. 142.

<sup>41</sup> Quanto à questão de planejamento, Vanice Regina Lírio do Valle entende que “a enunciação de programas de ação contemplando cada qual as etapas que permitem a sua escolha e detalhamento – é prática que traduz objetivamente o dever de planejamento da ação estatal (art.174 da CF), dever esse que lança seus olhos para além do administrar o presente, da gestão ordinária dos fatos conjunturais, incorporando uma visão dos efeitos de longo prazo do agir do poder”. Em: VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.78.

<sup>42</sup> AZEVEDO, Eurico de Andrade. Agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v.213, p.141-148, jul./set. 1998, p. 142-143.

<sup>43</sup> MELLO, Celso Antônio de. *Op. cit.*, p.178.

um “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”. Portanto, é uma pessoa jurídica criada por lei, com personalidade e natureza jurídica públicas, capacidade de autoadministração, especialização dos fins ou das atividades e sujeição ao controle de tutela.

No entanto, o que compreenderiam atividades típicas da administração pública mencionado no Decreto-Lei? José dos Santos Carvalho Filho aduz que, apesar de difícil nomenclatura, tratar-se-ia da execução de serviços públicos de natureza eminentemente social e de atividades administrativas, excluindo-se, nesse sentido, os serviços e atividades de cunho econômico e mercantil, adequados ao escopo das empresas estatais.<sup>44</sup>

Em outras palavras, as autarquias podem possuir como objeto a assistência, o fomento, gestão previdenciária, educacionais, culturais, profissionais, corporativas, ambientais, administrativas e de controle<sup>45</sup>, atividades essas de exercício típico pelo Estado por disposição constitucional expressa.

Quanto à independência no agir das agências reguladoras, qual seria o limite? Lembra Nohara que, inicialmente o Plano Diretor de Reforma do Estado buscava uma transformação jurídica da maneira como presenciamos hoje. Inicialmente, a ideia seria transformar as autarquias e fundações públicas existentes e que manejassem poderes da Administração Pública em agências autônomas, sob a administração por contrato de gestão, com ampla liberdade para gerir os recursos colocados à disposição.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p.499.

<sup>45</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2018, p.593-595.

<sup>46</sup> *Idem*. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p.85.

Dessa maneira, Nohara compreende que a agência não possui independência em relação ao Poder Executivo, por aquela fazer parte da Administração Indireta, tendo a possibilidade de supervisão ministerial sobre atos que extrapolem as atribuições institucionais; ao Poder Legislativo, pois a agência deve obediência ao princípio da legalidade e à reserva legal constitucional, bem como a previsão de controle pelos Tribunais de Contas, por serem pessoas jurídicas de direito público e receberem dotações orçamentárias que lhe garanta autonomia financeira; ao Poder Judiciário<sup>47</sup>, que pode controlar os atos das agências se violarem o ordenamento jurídico, ressalvados os casos alternativos de composição de interesses.<sup>48</sup>

Outra vez, quando comparada com as autarquias comuns, estas também se submetem ao controle do Poder Central, na medida em que é um poder que “assiste à Administração Central de influir sobre elas com o propósito de conformá-las ao cumprimento dos objetivos públicos em vista dos quais foram criadas, harmonizando-as com a atuação administrativa global do Estado”.<sup>49</sup>

## 2.2 Atribuições e objetivos das Agência Reguladoras

Atualmente, no Brasil e em âmbito federal, constata-se a existência legal de doze agências reguladoras: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, Agência Nacional de Vigilâncias Sanitária –

---

<sup>47</sup> É correto o posicionamento de Maurício Zockun, que entende que ao Judiciário corresponde examinar os excessos e arbítrios praticados, identificando as hipóteses que a solução adotada não condiz com o fim pretendido em lei. Ademais, ele pode atuar como legislador positivo em campo que não lhe é próprio, mas isso não o autoriza a se substituir às atividades desempenhadas pelos demais poderes, salvo quando houver falta de norma regulamentadora sobre determinada matéria e quando for o exercício de competência vinculada da Administração. Em: ZOCKUN, Maurício. A separação dos poderes e o poder judiciário como legislador positivo e negativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, v.47, p.162-173, 2008, p.171-173.

<sup>48</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2018, p.622-623.

<sup>49</sup> MELLO, Celso Antônio de. *Op. cit.*, p.166.

ANVISA, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, Agência Nacional de Águas – ANA, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, Agência Nacional do Cinema – ANCINE<sup>50</sup>, Agência Nacional da Aviação Civil – ANAC, a recentíssima Agência Nacional de Mineração – ANM, Conselho Monetário Nacional – CMN, Banco Central do Brasil – BACEN, e, finalmente, a Comissão Nacional de Valores Mobiliários – CVM.

As agências reguladoras disciplinam seis atividades: a) serviços públicos propriamente ditos; b) atividades de fomento e fiscalização de atividade privada; c) atividades exercitáveis para a promoção da fiscalização, regulação e contratação das atividades econômicas da indústria petrolífera; d) atividades em que a Administração Pública também é protagonista mas que paralelamente são facultadas à livre iniciativa dos particulares; e) regulação de uso de bem público, como no caso da Agência Nacional de Águas – ANA.<sup>51</sup>

Carlos Ari Sundfeld entende que serviços públicos (propriamente ditos) seriam aqueles que “importam a criação de utilidades ou comodidades fruíveis direta e individualmente pelos particulares em setores de titularidade estatal”.<sup>52</sup> Em sentido contrário, Eros Grau considera que não existe qualquer distinção entre serviço público propriamente dito (ou privativo) e serviço social (não privativo). Isso porque, quando há expressa referência na Constituição Federal, o debate afasta a importância de tal caracterização.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Fernando Herren Aguillar argumenta que a ANCINE não se classificaria como uma agência reguladora apesar de sua denominação: “Existem entidades da Administração Pública que têm a denominação de agências, mas não são agências reguladoras no sentido que adoto aqui, que é o da regulação normativa. A Agência Nacional do Cinema (ANCINE) não é uma agência reguladora, servindo para conjugar os esforços de estímulo à produção cinematográfica”. Em: AGUILLAR, Fernando Herren. *Op. cit.*, p.237.

<sup>51</sup> MELLO, Celso Antônio de. *Op. cit.*, p.174-175.

<sup>52</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Op. cit.*, p.82.

<sup>53</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, 2017, p.119.

Em relação ao fomento, apesar de o conceito abarcar uma gama de atividades, considera-se que ele pertence a uma das maneiras de intervenção do Estado<sup>54</sup> na ordem econômica, atuando por meio de estímulos à iniciativa privada, seja com favores fiscais ou financiamento.<sup>55</sup> Como exemplo, cite-se a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, que tem como uma de suas funções a execução da política nacional de fomento ao cinema e estimular a diversificação da produção cinematográfica e videofonográfica brasileiras.

Deveras, a Administração Pública, quando organizada de maneira eficiente, não é um intruso ou facilitador do crescimento, mas um parceiro fundamental do setor privado, mais ousado e disposto a assumir riscos que as empresas não assumiriam. Inclusive, áreas da economia de grande risco tendem a ser olvidadas pelo setor privado, o que exige do setor público uma visão de liderança.<sup>56</sup> O setor tecnológico, por exemplo, considerada como uma área de risco por necessitar de constante inovação, é um processo caro, que demanda um grande volume de recursos para sua realização, além de seu prazo e resultados de retorno serem dotados de incertezas.<sup>57</sup>

No que concerne ao item “c”, as competências do setor petrolífero são compartilhadas pela ANP, pelo Presidente da

---

<sup>54</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello considera, portanto, que há três modos de atuação do Estado na ordem econômica, a saber: “(a) ora dar-se-á através de seu “poder de polícia”, isto é, mediante leis, e atos administrativos expedidos para executá-las, como “agente normativo e regulador da atividade econômica” – caso no qual exercerá funções de “fiscalização” e em que o “planejamento” que conceber será meramente “indicativo para o setor privado” e “determinante para o setor público”, tudo conforme prevê o art.174; (b) ora ele próprio, em casos excepcionais, como foi dito, atuará empresarialmente, mediante pessoas que cria com tal objetivo; e (c) ora o fará mediante incentivos à iniciativa privada (também supostos no art.174), estimulando-a com favores fiscais ou financiamentos, até mesmo a fundo perdido. Em: MELLO, Celso Antônio de. *Op. cit.*, p.812.

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado.** Tradução de Elvira Serapicos. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014, p.28/51.

<sup>57</sup> PAULA, Luiz Fernando de. **Sistema financeiro, bancos e financiamento da economia: uma abordagem keynesiana.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p.134.

República e pelo Conselho Nacional de Política Energética. Há, no setor, sete atividades distintas, que, dependendo, podem ser concedidas ou autorizadas ao exercício privado.<sup>58</sup>

Quanto à sua função reguladora sobre as atividades que são facultadas à livre iniciativa dos particulares, compreende-se aqui o que Sundfeld anteriormente descreveu como serviços sociais, ou seja, serviços exercidos pelo Poder Público que não possuem caráter privativo.

Essa diferenciação ocorre pela razão de a Constituição estabelecer distinções quanto à autoria na prestação dos serviços públicos, sendo possível distinguir em quatro hipóteses: serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, como o serviço postal; serviços de prestação obrigatória do Estado e em que também é obrigatório outorgar a terceiros, como os serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens; serviços de prestação obrigatória pelo Estado mas sem exclusividade, concedidos ou de livre atividade, que são os serviços de educação, saúde, previdência social e assistência social; serviços de prestação não obrigatória pelo Estado, mas é obrigado a promover-lhes a prestação quando não o presta, como o serviço de transporte rodoviário.<sup>59</sup>

Por fim, a regulação do uso de bem público. Fazendo comparação com a Agência Nacional de Águas, a agência possui a competência de âmbito nacional consistente na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e uma competência federal de outorga do uso de águas da União.<sup>60</sup>

Em relação às suas funções, Fernando Herren Aguillar designou seis atribuições principais das agências reguladoras: a) em razão da sua natureza autárquica especial, elas recebem competência para organizar atividades econômicas específicas, exercendo-a por meio de criação de regras dentro de um contexto

---

<sup>58</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. cit.*, p.284-286.

<sup>59</sup> MELLO, Celso Antônio de. *Op. cit.*, p.706.

<sup>60</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. cit.*, p.291.

de relativa autonomia em relação à Administração central; b) realizam contratações administrativas relacionadas à sua atividade por meio de concessão, autorização e realização de licitações públicas; c) fiscalizam o cumprimento das regras e contratos de sua competência; d) pune as pessoas que descumprirem as normas; e) possuem uma ouvidoria para atender aos usuários dos serviços regulados, bem como realizam audiências públicas; f) arbitram conflitos; g) expedem pareceres técnicos em questões relacionadas à concorrência nos processos sujeitos ao controle do Conselho Administrativo de Defesa Econômica.<sup>61</sup>

O item “a” corresponde ao poder normativo que as agências reguladoras têm nos serviços públicos de sua competência. Novamente, em semelhança às autarquias, as agências, por serem pessoas de Direito Público, equivalem à própria Administração Direta, restrita, entretanto, ao setor de atividade de sua incumbência. Desfrutam, assim, das mesmas prerrogativas genéricas, poderes e sujeições que vinculam o Estado.<sup>62</sup>

Em razão das prerrogativas dadas à Administração Pública sobre os contratos administrativos e licitações, o poder regulador existente sobre as delegações de serviços públicos é de tal amplitude que possibilita o seu controle para o alcance dos objetivos do planejamento do Estado. Ou seja, o Poder Público possui o dever-poder de fixar os objetivos a serem atingidos mesmo que infrinja as decisões internas das delegatárias. É, inclusive, uma forma de manifestação do poder normativo das agências **que vai além** da emissão de portarias e resoluções.<sup>63</sup>

Quanto à fiscalização, entende-se que ela poderá variar de acordo com o núcleo sensível da agência reguladora. Ela poderá ser uma reguladora de serviço público, dever esse inerente ao Poder Concedente; reguladora da exploração privada de bem público e

---

<sup>61</sup> AGUILLAR, Fernando Herren. *Op. cit.* p.235-236.

<sup>62</sup> MELLO, Celso Antônio de. *Op. cit.*, p.169.

<sup>63</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. cit.*, p.421.

monopólio, adotando uma postura fiscalizatória devido à fundamentos contratuais e; reguladora de atividade econômica privada, em que a agência reguladora exerce a fiscalização, fundamentando-se no uso do poder de polícia.<sup>64</sup> Da divisão das atividades exercidas pelas entidades sob análise, é possível classificar, portanto, em três tipos de agências reguladoras: A Agência Reguladora de Serviços Públicos; a Agência reguladora de exploração privada de bens e atividades monopolizadas e Agências reguladoras de atividades privadas de interesse público.

Relativamente à atividade sancionatória, a existência do poder punitivo na agência reguladora deve estar fundamentada em algum dispositivo legal, mesmo que genérico. A graduação e a especificação das penalidades, por outro lado, são normatizadas pela agência.<sup>65</sup>

A existência de uma ouvidoria preconiza a necessidade de ouvir os usuários dos serviços públicos em relação às suas sugestões, reclamações e, também para tentar solucionar conflitos decorrentes na prestação de tais serviços.

No que diz respeito à arbitragem de conflitos, a previsão legal quanto a competência administrativa para julgar e arbitrar conflitos decorre da Lei n.º 8.987/95, da Lei 11.196/2005 (especificamente quanto à possibilidade de arbitragem) e da recentíssima Lei dos Usuários de Serviços Públicos, Lei n.º 14.460/2017, que prevê o direito de manifestação dos usuários, a existência de ouvidorias e do instrumento conciliatório. Como ressalta Aragão, a função julgadora das agências reguladoras não é somente para visar à composição de um conflito, mas objetiva a composição de latentes conflitos inter setoriais, como entre consumidores e concessionárias ou entre determinadas categorias de consumidores.<sup>66</sup>

Entretanto, ressalva Thiago Marrara que os serviços públicos executados indiretamente se submeterão ao Código de Defesa do

---

<sup>64</sup> *Idem*, p.337.

<sup>65</sup> *Idem*, p.338.

<sup>66</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. cit.*, p.339.

Consumidor e apenas quando não houver previsão nessa lei que os instrumentos do novo código serão utilizados.<sup>67</sup>

Finalmente, diante dos elementos aqui elencados, defende-se que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior é, de fato, uma agência reguladora que norteia em nível nacional o serviço público<sup>68</sup> de educação superior e pesquisa acadêmica. Dessa maneira, é necessário trazer, no próximo capítulo, as características jurídicas, as atividades que disciplinam, funções e outros elementos elencados neste capítulo e correlacionar com os fundamentos e atuação da CAPES.

Como pondera Guilherme Henrique Hamada, a fundação CAPES deixou de ser apenas uma comissão da Administração Central responsável por uma campanha no setor de ensino, transformando-se numa grande estrutura que é responsável pelos rumos da pós-graduação *stricto sensu* brasileira.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> MARRARA, Thiago. **O código de defesa do usuário de serviços públicos (lei n.13.460/2017) seis parâmetros de aplicabilidade**. Disponível em: <<http://direitodoestado.com.br/colonistas/thiago-marrara/o-codigo-de-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos-lei-n-13460-2017-seis-parametros-de-aplicabilidade>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>68</sup> “Na regulação da pós-graduação *stricto sensu* diversos interesses estão em disputa. A educação não é um processo único, automático e previsível; é um complexo modelo de múltiplas regulações, em constante movimento e não acabado. Por envolver a sociedade e a formação humana, a regulação da atividade educacional acompanha as mudanças do contexto social em que está inserida”. Em: HAMADA, Guilherme Henrique. *Op. cit.*, p.231.

<sup>69</sup> *Idem*, p.117.



## Capítulo 3

### **Argumentos de consideração da CAPES como agência reguladora**

O presente capítulo pretende demonstrar o amplo poder de decisão, regulatório e de fomento que a CAPES possui sobre os programas de pós-graduação no Brasil. Para isso, traz, no primeiro tópico, uma concepção sobre a educação e a ciência e tecnologia como serviço público, para, após, analisar e argumentar sobre a estrutura e atuação da fundação sobre o ensino superior, percebendo que ela é, notoriamente, peça chave para o delineamento da pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico nacional. Mais à frente, no último tópico, faz-se uma análise sobre o objeto de regulação da fundação, asseverando que há uma hibridez, por regular tanto um serviço público quanto uma atividade econômica propriamente dita.

#### **3.1 A Educação, ciência e tecnologia como serviço público**

É sabido que a educação é estabelecida como um direito social no artigo 6º da Constituição Federal e que, segundo o artigo 23, é competência comum dos quatro entes federativos a iniciativa de ações para proporcionar os meios de acesso à cultura, educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação. Além disso, a Constituição dedica um capítulo específico para a educação.

No artigo 209, o ensino também é livre à iniciativa privada, tendo como pré-requisito o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Mais à frente, o capítulo IV dispõe sobre a ciência, tecnologia e inovação. Em primeiro lugar, a pesquisa científica e tecnológica deve receber o tratamento prioritário do Estado<sup>1</sup>, sendo, por isso, a explícita disposição da incumbência do Poder Estatal de promover o desenvolvimento científico.<sup>2</sup> Além disso, a Administração Pública deverá apoiar a formação de recursos humanos<sup>3</sup> e estimular o investimento de empresas em pesquisa.<sup>4</sup>

É imperioso ressaltar, ademais, que os Estados possuem quatro setores em sua estrutura administrativa: o núcleo estratégico, onde se definem as leis e políticas públicas, além de garantir seu cumprimento; as atividades exclusivas, que são aquelas que envolvem o poder da Administração Pública e garantem diretamente que as leis e políticas públicas sejam cumpridas e financiadas; os serviços não-exclusivos, podendo ser oferecidos pelo setor privado e compreende os serviços de educação e pesquisa científica; o setor de produções e bens e serviços para o mercado, formado pelas empresas estatais.<sup>5</sup>

Como expressado por Léon Duguit, o serviço público consiste em qualquer atividade indispensável para o desenvolvimento social e que só pode ser alcançado pela intervenção estatal, cujo cumprimento deve ser assegurado, regulado e controlado pelo Poder Público.<sup>6</sup> Para Adriana da Costa Ricardo Schier, “o rol de atividades materiais prestadas pelo poder público em prol da coletividade, com o objetivo de proporcionar condições de acesso aos

---

<sup>1</sup> Parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988.

<sup>2</sup> Artigo 218 da Constituição Federal de 1988.

<sup>3</sup> Parágrafo 3º do artigo 218 da Constituição Federal de 1988.

<sup>4</sup> Parágrafo 4º do artigo 218 da Constituição Federal de 1988.

<sup>5</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista Serviço Público**, Brasília, n.1, p.5-25, jan./abril 1997, p.17.

<sup>6</sup> No idioma original, Léon Duguit aduz: “*toute activité dont l’accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l’accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l’interdépendance sociale, et qu’elle est de telle nature qu’elle ne peut être réalisée complètement que par l’intervention de la force gouvernementale*”. Em: DUGUIT, Léon. **Traité de droit constitutionnel**. 2. Ed. Paris: Fontemoing, 1911, p.71.

bens essenciais à vida do ser humano, configura o catálogo de serviços públicos”.<sup>7</sup>

É notório, também, que a pós-graduação no Brasil não é atividade exclusiva<sup>8</sup> do Estado. Floriano Azevedo Marques Neto considera, malgrado a multiplicidade de autores exercendo a atividade econômica (em sentido amplo), que o fato de uma atividade ser considerada serviço público não extrai dela o seu conteúdo econômico, tampouco a possibilidade de ser essa atividade explorada em termos econômicos com a possibilidade de gerar lucros.<sup>9</sup>

Não se considera, entretanto, o posicionamento de Eros Grau, trazido no segundo capítulo, de que não existe qualquer distinção entre serviço público propriamente dito (ou privativo) e serviço social (não privativo).<sup>10</sup>

Isso porque os efeitos jurídicos gerados quando se considerar qualquer tipo de serviço público, como o de educação, de regime público, não importando quem o provê, acabaria por expandir

---

<sup>7</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. 224 p. 2009, p.9.

<sup>8</sup> Sendo uma atividade não exclusiva, Bresser Pereira entende que: “no domínio dos serviços não-exclusivos, a definição do regime de propriedade é mais complexa. Se assumirmos que devem ser financiadas ou fomentadas pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde), seja porque implicam externalidades envolvendo economias que o mercado não pode compensar na forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura, pesquisa científica), não há razão para que sejam privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam o exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime de propriedade pública não-estatal ou – usando a terminologia anglo-saxônica – da propriedade pública não-governamental. “Pública”, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não é uma parte do aparelho do Estado. Em: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Estratégia e estrutura para um novo Estado*. **Revista Serviço Pública**, Brasília, n.1, p.5-25, jan./abril 1997, p.18. Entretanto, discorda-se do autor supracitado, aproximando-se do posicionamento de Adriana da Costa Ricardo Schier, que aduz: “o serviço pública apresenta-se como um direito materialmente fundamental, previsto no art.175, da Constituição Federal de 1988. Direito Fundamental este que exige, para a sua devida concretização, que seja prestado sob um regime jurídico específico”. Em: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Op. cit.*, p.196.

<sup>9</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.228, p.13-29, abr./jun. 2002, p. 18-19.

<sup>10</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica da Constituição de 1988**. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p.119.

noções como interesse público, serviço público, política pública, atores do direito administrativo, e, principalmente, o alcance de questionar administrativamente e judicialmente, expandindo o papel do Estado sobre atos públicos de maneira jamais vista.<sup>11</sup>

A CAPES tem a titularidade e exerce o papel da Administração Pública de regular a Educação, ciência e tecnologia, em nível de pós-graduação *stricto sensu*. A entidade não está dissociada dos programas de pós-graduação que regula, pois a definição das políticas de pós-graduação e da sistemática do processo de avaliação são definidas e concretizadas por professores dos PPG's. Em outras palavras, a avaliação traduz os valores acadêmicos das áreas de conhecimento avaliadas e as convicções dos pares.<sup>12</sup>

Para Guilherme Hamada, as atividades exercidas pela CAPES precisam ser compreendidas a partir do papel constitucional do nível educacional. Isso porque “a educação é um direito social complexo, cuja importância está ligada aos fundamentos e objetivos da República, atuando como propulsora do desenvolvimento nacional”.<sup>13</sup>

### 3.2 Características da CAPES como Agência Reguladora

Primeiramente, a CAPES, apesar de instituída como fundação pública pelo Poder Executivo mediante autorização da lei n.º 8.405/1992, a sua aproximação com as características institucionais das autarquias e mais especificamente com as agências reguladoras é evidente no próprio texto normativo.

---

<sup>11</sup> Comparativamente, o autor, juntamente com Fernando de Oliveira Torres, realizou a mesma análise sobre a possibilidade de políticas públicas de origem privada, e entende-se que pareceu adequado trazer o entendimento para o estudo do serviço público. Em: TORRES, Fernando de Oliveira; ADDOR, Nicolas. Las políticas públicas desarrolladas fuera del poder público y su contribución para el desarrollo de la ciencia. *Revista Videre*, Dourados, v.10, n.19, p.177-192, jan./jun. 2018, p.190.

<sup>12</sup> MACARRI, Emerson Antonio; LIMA, Manolita Correia; RICCIO, Edson Luiz. O uso do sistema de avaliação da CAPES por Programas de Pós-Graduação em Administração no Brasil. *Revista de Ciências da Administração*, v.11, n.25, p.68-96, set./dez. 2009, p. 93.

<sup>13</sup> HAMADA, Guilherme Henrique. *Op. cit.*, p.230.

A CAPES, com seu poder regulatório e de fomento, possui, como outras agências reguladoras, legitimidade para atuar com políticas de pós-graduação e de educação superior priorizadas na conjuntura político-econômica de cada governo, com objetivos e conceitos diferentes para desenvolvimento, o papel da comunidade acadêmica e da tecnologia e inovação.<sup>14</sup>

Mas em que consiste o termo regulação? Vale-se, aqui, do conceito trazido por Floriano Marques Azevedo Neto: para o autor, a regulação é a atividade estatal mediante a qual a Administração Pública, seja por intervenção direta ou indireta, condiciona, restringe, normatiza ou incentiva a atividade econômica de modo a preservar a sua existência, assegurar o seu equilíbrio interno ou atingir determinados objetivos públicos como a proteção de hipossuficiências ou consagração de políticas públicas.<sup>15</sup>

Conforme mencionado em capítulo anterior, uma agência reguladora possui algumas atividades que estão sob sua incumbência em disciplinar. As que merecem destaque são: a) os serviços públicos propriamente ditos; b) as atividades de fomento e fiscalização de atividade privada; e c) as atividades que o Estado também protagoniza, mas que, paralelamente, são facultadas aos particulares exercerem.<sup>16</sup> Outrossim, as agências reguladoras objetivam mediar os interesses específicos no setor, implementa políticas públicas de acordo com as pretensões e planejamento da Administração direta, tutela os interesses dos segmentos considerados hipossuficientes.<sup>17</sup>

Curiosamente, na obra de comemoração dos cinquenta anos de existência da CAPES, os depoimentos e produções ali

---

<sup>14</sup> SGUISSARDI, Valdemar. A avaliação defensiva no “modelo CAPES de avaliação” – É possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? **Perspectiva**, Florianópolis, v.24, n.1, p.49-88, jan./jun. 2006, p. 78.

<sup>15</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.228, p.13-29, abr./jun. 2002, p. 14.

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio de. *Op. cit.* p.174-175.

<sup>17</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes. Em: SUNDFFEDL, Carlos Ari. (Coord.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.92.

apresentados utilizam em vários momentos o termo “agência” para se referir à fundação.<sup>18</sup>

A fundação pública em estudo notoriamente disciplina as atividades anteriormente levantadas. Primeiro, por fiscalizar uma atividade administrativa notadamente considerada como serviço público exercível pela Administração Pública e por particulares. Segundo, por realizar atividades de fomento e fiscalização da atividade privada por meio da avaliação das faculdades e concessão de bolsas e auxílios financeiros a projetos de universidades públicas e privadas. Terceiro, por ser a educação superior e a pesquisa e desenvolvimento atividades de ampla importância econômica e social, fato esse que é notado no escopo de outras agências reguladoras.

Nesse sentido, é possível traçar a influência da CAPES nos programas de pós-graduação nos seguintes aspectos: a) é um direcionador estratégico dos programas, na medida em que os seus parâmetros avaliativos influenciam na definição dos requisitos para a contratação dos docentes e a sua atuação (produção intelectual e formação dos discentes); b) na qualidade, pois, inegavelmente, os critérios estipulados vem influenciando o direcionamento dos esforços e investimentos da pós-graduação para a melhoria da produção intelectual docente e discente e na infraestrutura; c) na produtividade, pois a natureza quantitativa do processo avaliativo induz ao alto desempenho quantitativo de produção intelectual; d) e na inserção social, por exigir uma formação docente altamente qualificada e a participação dos programas no desenvolvimento da pós-graduação em regiões mais carentes academicamente.<sup>19</sup>

O que se percebe, assim, é que o direcionamento dos programas de pós-graduação aos níveis de qualidade desejados por meio da avaliação é, justamente, um mecanismo de regulação estatal exercido de maneira explícita pela CAPES, sendo assim, um órgão

---

<sup>18</sup> FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz. *Op. cit.*

<sup>19</sup> MACARRI, Emerson Antonio; LIMA, Manolita Correia; RICCIO, Edson Luiz. *Op. cit.*, p. 92-93.

estatal regulador da pós-graduação *stricto sensu* brasileira.<sup>20</sup> Além disso, a avaliação, no sentido de regulação e controle, vem sendo o instrumento central na reforma ou modernização conservadora da máquina pública e da educação superior.<sup>21,22</sup>

Ademais, para José Dias Sobrinho, sob a concepção do “Estado Avaliador”, o processo de avaliação da educação superior brasileira tem sido praticada como um instrumento privilegiado de regulação, que ultrapassa as barreiras burocráticas de controle, modelação e fiscalização.<sup>23</sup>

Como denota Anna Elizabeth Galvão Coutinho Correia, que analisou a influência da CAPES sobre os programas de pós-graduação em Física, percebe-se que a referida entidade intervém quantitativa e qualitativamente nesses programas, em razão de que as universidades e docentes são avaliados por todas as atividades exercidas. Mais especificamente, o método mais comum de avaliação é por meio da produção científica. Assim, no caso em análise, a pesquisadora percebeu que nos programas com conceito CAPES 7, a maioria dos docentes são altamente produtivos em se tratando de publicação de artigos científicos.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> HAMADA, Guilherme Henrique. *Op. cit.*, p.125.

<sup>21</sup> SGUISSARDI, Valdemar. A avaliação defensiva no “modelo CAPES de avaliação” – É possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? *Perspectiva*, Florianópolis, v.24, n.1, p.49-88, jan./jun. 2006, p. 52.

<sup>22</sup> “Dada a tradição da universidade brasileira de falta de autonomia em relação ao Estado e, portanto, também de ausência de cultura de avaliação e autoavaliação institucional e porque sempre se teve a responder a demandas externas, estatais, de avaliação, a relação da comunidade acadêmica da pós-graduação com o “Modelo CAPES de Avaliação” é de profunda ambiguidade. Ao mesmo tempo em que o reconhece como legítimo, o teme. Ao mesmo tempo em que o teme, e talvez por não identificar adequadamente sua natureza e especificidade de regulação e controle em nome do Estado, atribui-lhe todo o poder de definir a efetiva qualidade que devem ter os programas de pós-graduação. E a qualidade da pós-graduação brasileira passa a ser a que for definida pelo “Modelo CAPES de Avaliação”. Em: *Idem*, p. 79.

<sup>23</sup> DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da Educação Superior: regulação e emancipação. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Orgs.). **Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate**. Florianópolis: Insular, p.35-52, 2003, p.35.

<sup>24</sup> CORREIA, Anna Elizabeth Galvão Coutinho Correia. **A influência exercida pelo sistema de avaliação da CAPES na produção científica dos programas de pós-graduação em física**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais). 215 p. 2012. p.191-192.

Em outro exemplo, agora no setor de educação física, a CAPES também influencia diretamente. A produção intelectual nessa área do conhecimento vem sendo fomentada no sentido de se produzir mais a despeito da qualidade.<sup>25,26</sup>

Tendo como exemplo um dos pilares da avaliação dos PPG's, a análise da produção científica via artigos é feita por critérios pré-estabelecidos que norteiam tanto os avaliadores quanto os avaliados, nesse sentido, definir critérios para a classificação de revistas é, em resumo, estabelecer a política que determinará os rumos da própria forma de se fazer pesquisa no país. Se a maior parte das revistas dos escopos mais altos (A1 e A2) de determinada área do conhecimento for composta por periódicos nacionais, por exemplo, a tendência será a concentração das publicações nesse segmento.<sup>27</sup> Isso porque a tendência natural, em razão da busca de melhores pontuações para o programa, é interessar-se em veículos para publicação mais bem classificados.

Luis Felipe Nascimento defende que a necessidade de alcançar boas pontuações na avaliação cria, de fato, uma pressão para que os professores publiquem em periódicos e, conseqüentemente, tem gerado um alto nível de estresse, com uma tendência de adaptação do docente aos critérios, reduzindo sua dedicação às atividades pouco ou não pontuadas.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Complementarmente, os autores entendem que “o sistema de avaliação da produção científica pode influenciar nas ações dos sujeitos envolvidos com a pesquisa na Educação Física, direcionando suas práticas para investigações que possibilitem um acúmulo de capital científico, representado pela somatória de artigos publicados, procurando, principalmente o reconhecimento e o prestígio no meio acadêmico-científico, ignorando questões que emergem da sociedade e que precisam de uma atenção especial de toda a comunidade científica e daqueles envolvidos com a produção de conhecimento na Educação Física”. Em: MASCHLEWSKI, Camila; SILVA, Priscilla Maia da; SORIANO, Jeane Barcelos. A influência do sistema de avaliação QUALIS na produção de conhecimento científico: algumas reflexões sobre a Educação Física. **Motriz**, Rio Claro, v.17, n.1, p.104-116, jan./mar. 2011. p.113.

<sup>26</sup> *Idem*, p.112.

<sup>27</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **A avaliação de revistas estrangeiras pelo Qualis no Direito**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/columistas/daniel-wunder-hachem/avaliacao-de-revistas-estrangeiras-pelo-qualis-no-direito>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

<sup>28</sup> NASCIMENTO, Luis Felipe. Modelo CAPES de avaliação: quais as conseqüências para o triênio 2010-2012? **Administração: Ensino e Pesquisa**, Rio de Janeiro, v.11, n.4, p.579-600, out.-dez./2009, p.581.

Para Rita de Cássia Barradas Barata, Diretora de Avaliação da CAPES, o Qualis periódicos: não é uma base de indexação de periódicos, não é uma base bibliométrica e não permite o cálculo de nenhuma medida de impacto, não é uma fonte adequada de classificação da qualidade dos periódicos científicos para outros fins que não a avaliação dos programas de pós-graduação, não é uma classificação absoluta e, finalmente, não é uma ferramenta que possa ser utilizada em avaliações do desempenho científico do pesquisadores.<sup>29</sup>

A avaliação das revistas científicas, entretanto, não deve ser considerada apenas como mero instrumento a ser utilizado no processo de avaliação dos programas de pós-graduação. Sua função ultrapassa essa concepção inicial. Restringir teoricamente sua atuação ignora a realidade dos seus impactos perante a comunidade acadêmica, segrega a pesquisa científica que ocorre dentro e fora dos institutos de ensino superior e entre as diversas áreas do conhecimento.<sup>30</sup>

De fato, a avaliação realizada pela fundação pública é caracterizada por três eixos: a) feita por pares oriundos de diferentes áreas do conhecimento e reconhecidos por sua reputação intelectual; b) possui natureza meritocrática, levando à classificação dos e nos campos disciplinares; c) ela associa reconhecimento e fomento, definindo assim políticas e estabelecendo critérios para o financiamento de programas.<sup>31</sup>

Ademais, insta relembrar que a própria CAPES possui a competência de autorizar, punir ou encerrar um programa de pós-graduação dependendo da avaliação que obter. Somente com a

---

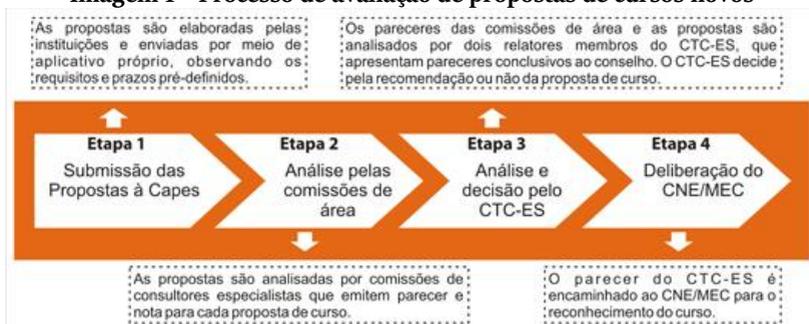
<sup>29</sup> BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. **Revista brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v.13, n.30, p.13-40, jan./abr. 2016, p.16-17.

<sup>30</sup> GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder; HAMADA, Guilherme Henrique. Sistema Qualis: análise crítica da política de avaliação de periódicos científicos no Brasil. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v.1, n.54, p.144-185, jan./abr. 2018, p.181.

<sup>31</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, **Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020**: Volume I. Brasília: CAPES, p.125.

entrada do programa de mestrado e doutorado no Sistema Nacional de Pós-Graduação possibilita que os diplomas emitidos pela instituição sejam reconhecidos pelo Conselho Nacional de Educação do MEC com base na avaliação realizada pela CAPES.

**Imagem 1 – Processo de avaliação de propostas de cursos novos**



Fonte: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/entrada-no-snpg-propostas>>.

A Portaria n.º 161 de 2017 da CAPES disciplina o processo de avaliação de propostas de cursos novos e deixa explícito que as propostas serão enviadas à fundação para a avaliação e posterior parecer final do CTC-ES. Após o resultado definitivo, as decisões tomadas serão encaminhadas à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação para que delibere e depois tenha a homologação pelo Ministro de Estado da Educação. Quando, no entanto, uma proposta de um novo programa de mestrado ou doutorado ou um existente não alcança a nota mínima 3, fica ameaçado de não integrar o Sistema Nacional de Pós-Graduação.

Consequentemente, com o não reconhecimento, o programa de pós-graduação não poderá mais aceitar novos discentes, emitir diplomas, receber determinados tipos de auxílios financeiros, bolsas e outros tipos de fomento.

O poder da avaliação e da condução normativa da pós-graduação deixa explícito o poder de polícia que a fundação exerce. Essa espécie de atividade consiste, assim, na imposição de limitações

administrativas previstas em lei, na fiscalização, e na repressão de atividades não compatíveis com o bem-estar geral.<sup>32</sup>

A CAPES também fomenta os programas pertencentes ao SNPG. Além da tradicional concessão de bolsas nos níveis de mestrado, doutorado, doutorado sanduíche e pós-doutorado, a entidade também é responsável por apoiar os programas com repasses diretos de recursos financeiros. Se não bastasse isso, também vem realizando ações indutivas, com o desenvolvimento de projetos com formação de pessoal em áreas consideradas estratégias pelo governo em termos de desenvolvimento econômico, científico, tecnológico e segurança nacional.<sup>33</sup>

De acordo com o Sistema de Informações Georreferenciadas da CAPES – GEOCAPES, no ano de 2016, a fundação dedicou cerca de R\$ 3.112.681.395,00 para a concessão de bolsas de pesquisa. Além disso, distribuiu 100.433 bolsas das mais diversas categorias de financiamento. O fundo dedicado foi partilhado entre os 4295 programas que pertencem ao SNPG.<sup>34</sup>

Como o próprio texto do Plano Nacional de Pós-Graduação de 2011-2020 assentiu, “a expansão e consolidação do SNPG são uma decorrência do importante papel desempenhado pela CAPES que sempre traçou as suas orientações estabelecendo as metas e objetivos a serem alcançados, em colaboração com a comunidade científica”.<sup>35</sup> Afinal, o sistema de pós-graduação constitui um conjunto de universidades, com perfis e propostas diversos, tendo autonomia para criar ou fechar cursos, mas depende do

---

<sup>32</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

<sup>33</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, **Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020**: Volume I. Brasília: CAPES, p.260.

<sup>34</sup> CAPES. **Sistema de informações georreferenciadas - GEOCAPES**. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

<sup>35</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, **Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020**: Volume I. Brasília: CAPES, p.155.

financiamento da CAPES e de seu *ranking*, que lhes atribui o selo de qualidade necessário.<sup>36</sup>

Valdemar Sguissardi atestou que a realidade da CAPES como uma agência financiadora é uma entidade que premia, pune e exclui de acordo com a classificação obtida pelo programa com base em procedimentos de avaliação (com mensurações, quantificações e qualificações próprios), mesmo que se utilizando de representatividade da comunidade científica, que também demonstram interesse no que o autor chama de “corrida competitiva por credenciais acadêmico-científicos”. Esses fatos comprovam que o modelo avaliativo se caracteriza como um conjunto de procedimentos e atos de regulação e controle para “acreditação ou garantia pública de qualidade” no interesse do Poder Público e da sociedade do que um modelo típico de avaliação (avaliação educativa ou diagnóstico-formativa).<sup>37</sup>

Outrossim, o que se percebeu também devido o sistema de pós-graduação nacional deter pouca autonomia, os modelos de avaliação têm se substituído ao processo de autoavaliação das universidades, necessárias para a comunidade acadêmica.<sup>38</sup>

A título comparativo, é possível ilustrar as características da Agência Nacional do Petróleo e a Agência Nacional de Energia Elétrica.

A ANP, de acordo com a o sétimo artigo da Lei n.º 9478 de 1997, possui a incumbência, dentre várias, de autorizar a atividade de comercialização de gás natural; regular e autorizar as atividades de comercialização de biocombustíveis; fomentar a pesquisa e adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento; implementar a política nacional de

---

<sup>36</sup> *Idem*, p.127.

<sup>37</sup> SGUISSARDI, Valdemar. A avaliação defensiva no “modelo CAPES de avaliação” – É possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? **Perspectiva**, Florianópolis, v.24, n.1, p.49-88, jan./jun. 2006, p. 76.

<sup>38</sup> *Idem*.

petróleo, gás natural e biocombustíveis; e promover a licitações para a concessão de exploração e produção.

Já a ANEEL, segundo o artigo terceiro da Lei n.º 9427 de 1996, tem como principal missão: implementar as políticas da Administração Pública Federal para a exploração da energia elétrica; estabelecer as metas a serem alcançadas pelas concessionárias e permissionárias do serviço público de distribuição elétrica; e estabelecer mecanismos e regular o serviço concedido, com fiscalização permanente da prestação do serviço de energia elétrica.

Nos exemplos citados, sem considerar a nítida diferença quanto ao objeto regulado, as agências reguladoras e a CAPES exercem funções quase idênticas sobre o serviço público e a atividade econômica, quais sejam: regulação, fiscalização e fomento.

Outra característica comum entre as agências reguladoras é seu controle concorrencial, como ocorre de maneira mais explícita na ANAC, com certa pluralidade de empresas de transporte aéreo privado, na ANS, com os variados planos de saúde privados e na ANATEL, regulando as inúmeras empresas de telecomunicações atuantes no Brasil. Segundo Alexandre dos Santos de Aragão, todas as agências reguladoras têm, na realidade, entre os interesses primários, a proteção e ampliação da concorrência.<sup>39</sup> Na prática, o modelo regulatório da CAPES, em razão de suas características, tende a incentivar a competição entre os programas de uma mesma área, além de substituir a autonomia pela heteronomia e conduzir à conformidade.<sup>40</sup>

Quanto à característica estrutural das agências reguladoras no Brasil, sabe-se que ela consiste na impossibilidade de exoneração *ad nutum* aos seus dirigentes e periodicidade determinada que lhe dão a característica de serem “autônomas”. Não parece, sem embargo, que a ausência dessas características seja um elemento

---

<sup>39</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense: 2013, p.308.

<sup>40</sup> SGUISSARDI, Valdemar. Regulação estatal *versus* cultura de avaliação institucional? **Avaliação**, Campinas, v.13, n.3, p.857-862, nov. 2008, p.861.

essencial para deslegitimar o status de agência reguladora da CAPES, devido ao seu quase-irrestrito-poder e impacto econômico e social que possui sobre a pesquisa científica brasileira.

Relativamente a essa maior autonomia delegada às agências, dada pelo mandato fixo de seus dirigentes e previsão de quarentena dos diretores desvinculados, não impossibilita o Poder Público de exercer controle sobre elas.

Fato é que em qualquer entidade pertencente à Administração Pública sofre uma espécie de “controle hierárquico” e o controle político. Regina Silva Pacheco sustenta que a ideia de um suposto “controle hierárquico” consiste na relação de autoridade que se estabelece entre o nomeador (no caso, o chefe do Poder Executivo) e o nomeado. Tradicionalmente, esse controle é exercido pelo Presidente da República por meio da livre nomeação e exoneração. Nesse tipo de controle, a autonomia das agências e o controle do Poder Executivo são usualmente considerados antinômicos em razão de o controle residir basicamente no poder de nomeação/demissão dos dirigentes pelo Presidente.<sup>41</sup>

No caso do controle político, exige-se uma supervisão permanente exercida por diferentes atores além do Poder Executivo, como uma ação simultânea e complementar dos demais poderes. Sem o controle simultâneo praticado pelo Poder Legislativo e Poder Judiciário, estar-se-ia diante do controle hierárquico. Contudo, o controle político não se dá por meio do poder de demissão dos dirigentes, mas por outros mecanismos.<sup>42</sup>

Até o momento, a nomeação da diretoria da CAPES é feita sem periodicidade determinada e com livre exoneração, como observado nos mandatos de alguns dirigentes da entidade: Abílio Afonso Baeta Neves, que encabeçou a Coordenação por nove anos (1995-2003) e

---

<sup>41</sup> PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.4, p.523-543, jul./ago. 2006, p. 539-540.

<sup>42</sup> PACHECO, Regina Silvia. *Op. cit.*, p. 540.

Jorge Almeida Guimarães, que presidiu a instituição por onze anos (2004-2015).

O que necessitaria, nesse aspecto formal, seria somente a promulgação de uma nova lei pelo Congresso Nacional que acrescentasse algum dispositivo na normativa da Lei 8.405 de 1992 para garantir a proibição da exoneração *ad nutum* e a periodicidade nos cargos de diretoria. A alteração não implicaria numa mudança estrutural da CAPES, mas somente afetaria questões secundárias em sua diretoria. Como afirma Irene Nohara, “nada impede que a lei estabeleça normas especiais para determinada autarquia ou categoria de autarquias.”<sup>43</sup>

Segundo as disposições da lei n.º 9986 de 2000, que discorre sobre a gestão de recursos humanos das Agências reguladoras, ressalta que a agência reguladora deve ser dirigida em regime de colegiado, por um Conselho Diretor ou Diretoria composta por Conselheiros ou Diretores (artigo quarto).

Além disso, o artigo quinto determina que os membros dessa Diretoria deverão ser brasileiros, de reputação ilibada, com formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos que serão nomeados, sendo, cumpridos esses requisitos, intitulado pelo Presidente da República após aprovação do Senado Federal.

Alexandre de Aragão entende que a formação técnico-especializada necessária aos dirigentes das agências reguladoras pode ser de conteúdo certo, quando previsto o termo “formação universitária” ou conceitos jurídicos indeterminados, quando expressa “elevado conceito no campo de especialidade dos cargos”. Outrossim, defende que pode imperar o controle judicial, quando ocorrer o descumprimento tanto do requisito “formação universitária” quando “elevado conceito de especialidade do cargo”.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2018, p.601.

<sup>44</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense: 2013, p.365.

Deveras, conforme explanado no primeiro capítulo, existe na estrutura administrativa da CAPES uma Diretoria-Executiva encabeçada pelo seu Presidente, bem como satisfaz os outros requisitos da Lei n.º 9986, a saber: a diretoria é escolhida entre professores com formação universitária elevada, por ter a titulação de doutor e, por abranger todas as áreas do conhecimento, a escolha de uma reputação em qualquer campo científico também atende o requisito “elevado conceito no campo de especialidade do cargo”.

Admite-se, no entanto, que isso não consiste em uma regra positivada, mas sim um costume gerado em razão do predomínio da comunidade acadêmica e no objeto que a CAPES regula que é a pós-graduação. A prática, contudo, demonstra que todos os dirigentes da instituição detinham elevada formação e conhecimento técnico.

### **3.3 O objeto híbrido da Agência Reguladora CAPES**

A educação, ciência e tecnologia, devido a sua obrigatoriedade de provimento pelo Estado e a autorização constitucional dando possibilidade do exercício da atividade econômica de educação em todos os níveis de ensino, entende-se que o papel regulatório do Estado se caracteriza em um regime híbrido. Em outras palavras, regulamenta um serviço público propriamente dito e uma atividade econômica.

Em razão disso, surgem questionamentos, como os levantados por Valdemar Sguissardi: qual seria a concepção da educação superior? De Direito e bem público ou um serviço e bem privado/mercantil? Qual seria o modelo de expansão da educação superior, estatal ou privado? Qual seria a natureza da regulação e controle, se privilegia a competição, a eficiência e eficácia típicas de mercado?<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> SGUISSARDI, Valdemar. Regulação estatal *versus* cultura de avaliação institucional? **Avaliação**, Campinas, v.13, n.3, p.857-862, nov. 2008, p.862.

Ademais, numa agência reguladora, sabe-se que há uma pluralidade de interesses, como a universalização dos serviços sob sua regulação, a proteção de consumidores, o desenvolvimento tecnológico nacional, a atração de investimentos estrangeiros, a ampliação da concorrência e a garantia do equilíbrio econômico-financeiro.<sup>46</sup> Mas, ao contrário do entendimento de Alexandre Santos de Aragão, a existência de interesses díspares (públicos e privados) e o dever das agências reguladoras de buscar, dentro do mandamento de otimização que lhes é inerente, a compatibilização possível entre eles para o alcance do consenso, não supera a supremacia do interesse público.<sup>47</sup> Longe disso, o consenso entre os diversos interesses, atendendo o interesse da coletividade é a verdadeira supremacia do interesse público.

Como assenta Floriano Marques Neto, com a vinda das autarquias em regime especial para a regulação de serviços públicos, há um grande impacto causado com a separação entre o operador e regulador ensejado pela delegação da exploração de serviço público aos particulares, que implica em profunda transformação no panorama regulatório, tornando mais complexa a regulação sobre atividades econômicas. Outro impacto ainda maior é a introdução da competição na exploração dessas atividades.<sup>48</sup>

Surgiu-se, assim, o entendimento de que o serviço público seria uma atividade que, em razão de sua importância social, justifica que a Administração reserve para si o dever de assegurar a

---

<sup>46</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. cit.*, p.306.

<sup>47</sup> Ver o posicionamento de Alexandre Santos de Aragão: “as decisões das agências reguladoras dever-se-ão pautar por critérios ponderados de exercício da discricionariedade muito mais complexos do que uma ultrapassada “supremacia do interesse público”: há diversos interesses públicos, alguns contraditórios entre si; há interesses de várias categorias de consumidores; os interesses das empresas reguladas podem ser antinômicos, etc. Diante disto, as agências reguladoras devem buscar, dentro do mandado de otimização que lhes é inerente, a maior compatibilização possível entre eles, compatibilização esta que, no ponto ideal, alcançaria o consenso”. Em: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. cit.*, p.307.

<sup>48</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.228, p.13-29, abr./jun. 2002, p. 20.

execução da atividade, não implicando na prerrogativa de exploração exclusiva.<sup>49</sup>

Portanto, na realidade, uma agência reguladora sempre teria a hibridez de seu objeto como característica fundamental. No setor de geração e transmissão de energia elétrica, a Eletrobras, sociedade de economia mista, divide a responsabilidade pelo atendimento do serviço público de energia elétrica com outras empresas privadas, sendo, no entanto, todas reguladas pela ANEEL.

Contudo, a ideia de hibridez defendida se volta ao objeto regulado e não na atuação do Estado (intervencionismo híbrido), apesar de também ser um fator que caracteriza a CAPES e outras agências reguladoras. Explica-se: o intervencionismo híbrido consiste na forma sobre a qual o Estado atuará na economia, utilizando-se, no caso, de elementos de atuação direta, com a organização de entidades públicas para administrar a atividade econômica, e elementos de atuação indireta, que se traduz na ideia de Estado regulador, que fiscaliza, planeja e incentiva. Em outras palavras, a ação híbrida do Estado no domínio econômico, evidenciada na ideia atual das agências reguladoras: o Poder Público age diretamente no domínio econômico ao criar uma autarquia especial, enquanto a normatização feita pelo ente regulador em seu domínio econômico é a manifestação da ação indireta estatal.<sup>50</sup>

Finalmente, com relação à CAPES, qual seria o seu objeto híbrido? Segundo o GEOCAPES, dos 4295 PPG's existentes, 81,6% dos programas de pós-graduação são públicos (federais, estaduais e municipais), enquanto 18,4% (792) são privados. Da oferta pública, 57,7% (2478) são federais, 23% (993) são estaduais e 0,7% (32) são municipais.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> *Idem*, p. 22.

<sup>50</sup> BIZZOTTO, Daniel Augusto Arouca; SOUSA, Lorena Ribeiro de Carvalho. O intervencionismo híbrido e a autonomia do Banco Central do Brasil. *Revista de Estudos Jurídicos UNA*, Belo Horizonte, v.3, n.1, p.131-145, 2016, p.133-135.

<sup>51</sup> CAPES. **Sistema de informações georreferenciadas - GEOCAPES**. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

Dessa maneira, o que há como peculiaridade na oferta de pós-graduação no Brasil é que, enquanto parte do mestrado e doutorado é ofertado como um serviço público, caracteristicamente realizado por meio de autarquias universitárias, a outra parte oferta o mesmo serviço (não público) seguindo o mesmo regramento, as mesmas condições e sofrendo a mesma regulação e fomento. A diferença óbvia, contudo, é que o segundo oferta o curso com fins lucrativos e/ou comunitários.

Em todos os programas submetidos à avaliação da CAPES se centraliza a análise de questões fundamentais como o corpo docente, produção intelectual, linhas de pesquisa, estrutura curricular do curso, estrutura física e corpo discente.<sup>52</sup> Não se trata, assim, de uma livre atividade comparada às outras atividades econômicas com livre iniciativa e concorrência como garantida pela Constituição Federal. A seara da educação em nível de pós-graduação no Brasil, a despeito de sua autorização ao exercício da sociedade civil, é caracterizada com ampla regulação sobre a entrada dos agentes no mercado, constante fiscalização, pouca autonomia na gestão de docentes, exigências de produtividade e infraestrutura, obrigatoriedade de colaboração com outros atores do serviço e fomento de seus agentes.

---

<sup>52</sup> Depoimento de Rosana Arcoverde Bezerra Batista. Em: FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz. *Op. cit.*, p.238.



## Conclusões

Para as conclusões, é possível trazer ao menos seis assertivas discorridas ao longo da presente monografia sobre o entendimento da caracterização da CAPES como uma agência reguladora.

Apesar de a ideia ser interessante para a Administração Pública brasileira, a agência reguladora é uma entidade que possui um esvaziamento terminológico, não acrescentando nenhuma novidade na lista de entes da administração indireta. A razão para isso é que, aparentemente, as agências reguladoras foram trazidas ao Brasil após inspiração do modelo norte-americano. Entretanto, a adaptação ao contexto brasileiro fez surgir brechas estruturais, pois a atividade administrativa que seria delegada às agências, que é o controle de serviços públicos que foram concedidos à iniciativa privada, poderia ser abarcado pelas autarquias. Ademais, a centralidade de controle dada à Administração Direta e o controle de resultados e não dos meios, gerada com a instituição das novas entidades, fez, contrariamente, que ocorresse menos autonomia de tais entes da administração indireta.

Além disso, dado o esvaziamento terminológico, a condição diferenciada dos dirigentes da agência reguladora não é um fator relevante para a categorização de um ente da administração indireta como agência. Caso fosse necessário, bastava que, após a promulgação do Congresso Nacional e sanção do Presidente da República, fosse instituída uma lei que desse condições especiais ao conselho diretor da autarquia para lhe conceder regime especial e, conseqüentemente, condição de agência reguladora. Apesar de ser notória, é, para tanto, uma característica meramente formal e com impactos mínimos à instituição em si.

Ademais, uma fundação pública, quando atende uma função típica do Estado, não é, apesar do que formalmente a lei que a instituiu afirma, uma fundação, mas sim, ao contrário, uma autarquia. **Embora seja o** entendimento deste autor, amparado na compreensão de Celso Antônio Bandeira de Mello, sabe-se que o assunto é controvertido e que outros autores elencam outros requisitos para sujeitar uma fundação pública ao regime de direito privado ou ao regime de direito público (autarquia fundacional). Todavia, o posicionamento defendido é amparado pelo Decreto-Lei n.º 200 de 1967.

No referido decreto, define-se autarquia, segundo o artigo quinto, como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”. Não se discutirá aqui, sem embargo, as imprecisões terminológicas da definição. Entretanto, ela traz importantes aspectos para o estudo do Direito Administrativo, sendo, o principal deles, a consideração de que é a autarquia que exerce atividade típica do Estado.

Entende-se, também, que a CAPES foi fundada para o cumprimento da obrigatoriedade constitucional do Estado em garantir o desenvolvimento da educação e da pesquisa científica brasileira, sendo, isso posto, atividades típicas. Para tanto, foram a ela incumbidos poderes normativos, fiscalizatórios e de fomento para formular políticas públicas e controlar os programas existentes para traçar o caminho ao desenvolvimento da ciência e da formação de pessoal de alta capacidade técnico-científica.

Isso posto, a fundação possui poderes amplos sobre a educação superior e pesquisa científica, tendo poderes para encerrar programas, regular a qualificação dos trabalhadores, exigir padrões de qualidade, autorizar ou negar a abertura de novos programas de pós-graduação, estabelecer obrigatoriedade de cooperação entre os PPG'S, fiscalizar a produtividade e infraestrutura e exigir

contribuições para com a comunidade. É intrigante considerar que uma fundação possui poderes tão vastos como a CAPES exerce em nome do Ministério da Educação e do Governo Federal.

Além do óbvio impacto direto sobre as instituições de ensino superior, os programas de pós-graduação e pesquisadores, a CAPES também impacta, indiretamente, a sociedade como um todo. Como demonstrado, a fundação pública encabeça o processo de formulação de políticas públicas para o desenvolvimento científico e da pós-graduação brasileira. A partir do momento que exige o desenvolvimento de programas de ponta, a realização de projetos que visem ao beneficiamento da sociedade, a colaboração entre os diferentes PPG's para garantir o acesso à pós-graduação nas regiões menos desenvolvidas e, principalmente, fomentar, por meio de financiamento e concessão de bolsas, projetos e pesquisadores para setores de relevância para a segurança nacional, economia e desenvolvimento social, é inegável dizer que a CAPES gera impactos na sociedade brasileira.

Todas essas considerações não pretendem, contudo, descaracterizar a importância da fundação para a pós-graduação *stricto sensu* nacional. A principal questão é: devido aos seus amplos poderes e alta relevância no contexto da academia, o seu status como fundação pública não prevalece, dado ao fato que a CAPES consegue desenvolver, a mando da Administração Central, a política que entender para a educação superior. Assim, sua realidade de fato é: a CAPES é a agência reguladora da educação superior e da pesquisa científica brasileira.



## Referências

- ADDOR, Nicolas. A liberdade científica como requisito para um Estado democrático. In: BETTES, Janaína Maria; NASCIMENTO NETO, José Osório do; FURIATTI, Luiza de Araújo; SOUZA, Maria Augusta Oliveira de. (Orgs.). **Justiça e democracia**. p.243-254, Curitiba: Íthala, 2018.
- AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense: 2013.
- AXT, Margarete. O pesquisador frente à avaliação na pós-graduação: em pauta novos modos de subjetivação. **Psicologia & Sociedade**, v. 16, p.69-85, 2004.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade. Agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v.213, p.141-148, jul./set. 1998.
- BARATA, Rita de Cássia Barrradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. **Revista brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v.13, n.30, p.13-40, jan./abr. 2016.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O outro leviatã e a corrida ao fundo do poço**. Coimbra: Almedina, 2015.
- BIZZOTTO, Daniel Augusto Arouca; SOUSA, Lorena Ribeiro de Carvalho. O intervencionismo híbrido e a autonomia do Banco Central do Brasil. **Revista de Estudos Jurídicos UNA**, Belo Horizonte, v.3, n.1, p.131-145, 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior., **Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020**: Volume I. Brasília: CAPES.

CAPES. **Competências.** Disponível em: < <http://www.capes.gov.br/acessoainformacao/80-conteudo-estatico/acesso-a-informacao/5418-competencias>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

CAPES. **Documento de área:** Ensino 2016. Disponível em: <[https://capes.gov.br/images/documentos/classifica%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_livros\\_2017/46\\_ENSI\\_class\\_livros\\_jan2017.pdf](https://capes.gov.br/images/documentos/classifica%C3%A7%C3%A3o_de_livros_2017/46_ENSI_class_livros_jan2017.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2018.

CAPES. **O que é a plataforma sucupira?** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/plataforma-sucupira>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

CAPES. **Perguntas frequentes.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/acessoainformacao/perguntas-frequentes/avaliacao-da-pos-graduacao/7422-qualis>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CAPES. **Prêmio CAPES – Interfarma.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/bolsas/premios/premio-capes-interfarma>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

CAPES. **Prêmio CAPES – Natura Campus de Excelência em Pesquisa.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/bolsas/premios/premio-capes-natura>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

CAPES. **Prêmio CAPES de Tese.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/premiocapesdetese>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

CAPES. **Prêmio Emerald/Capes.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/component/content/article?id=7499>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

CAPES. **Prêmio Top User Award/CAPES.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/bolsas/premios/premio-capes-proquest>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

CAPES. **Prêmio VALE-CAPES de Tecnologia e Inovação.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/bolsas/premios/premio-vale-capes>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

CAPES. **Programas Institucionais no País.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/bolsas/bolsas-no-pais>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

CAPES. **Qualis-Periódicos.** Disponível em: < <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

CAPES. **Sistema de informações georreferenciadas – GEOCAPES**. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

CAPES. **Sobre as áreas de avaliação**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CORREIA, Anna Elizabeth Galvão Coutinho Correia. **A influência exercida pelo sistema de avaliação da CAPES na produção científica dos programas de pós-graduação em física**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais). 215 p. 2012.

CUNHA, Luiz Antônio Constant Rodrigues da. A pós-graduação no Brasil: função técnica e função social. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 14, n. 5, p. 66-70, out. 1974.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da Educação Superior: regulação e emancipação. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Orgs.). **Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate**. Florianópolis: Insular, p.35-52, 2003.

DUGUIT, Léon. **Traité de droit constitutionnel**. 2. Ed. Paris: Fontemoing, 1911.

FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz. **Capex, 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV**. Brasília: CAPES, 2001.

FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, n.1, p.76, jan./jun./ 2014.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do Direito Público**. Barueri: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu F.; HACHEM, Daniel W. (Coords.). **Direito Administrativo e Interesse Público**. BH: Fórum, 2010, p. 155-201.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder; HAMADA, Guilherme Henrique. Sistema Qualis: análise crítica da política de avaliação de periódicos científicos no Brasil. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v.1, n.54, p.144-185, jan./abr. 2018.

GÓNGORA, Edwin Manuel. Tendencias y modelos em diseño y rediseño organizacional em el sector **público**: análisis comparado de las reformas em ocho gobiernos centrales de América y Europa entre 2000-2010. Em: **XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Cartagena, out., 2012, p.1-20.

GOUVÊA, Fernando. A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da CAPES (1951-1961). **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v.9, n.17, p.373-397, jul.2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2017.

HACHEM, Daniel Wunder. **A avaliação de revistas estrangeiras pelo Qualis no Direito**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/daniel-wunder-hachem/a-avaliacao-de-revistas-estrangeiras-pelo-qualis-no-direito>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

HACHEM, Daniel. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v.13, n.13, p.340-399 jan./jun. 2013.

HAMADA, Guilherme Henrique. **O sistema regulatório de avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu no Brasil**. 2017. 284 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 24 mar. 2017.

- HOSTINS, Regina Célia Linhares. Os planos nacionais de pós-graduação (PNPG) e suas repercussões na Pós-graduação brasileira. **Perspectiva**, Florianópolis, v.24, n.1, p.133-160, jan./jun. 2006.
- KEYNES, John Maynard. **The General Theory of employment, interest and money**. Nova Iorque: HBJ Edition, 1964.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v.49, n.2, p.5-31, abr./jun. 1998, p.10.
- MACARRI, Emerson Antonio; LIMA, Manolita Correia; RICCIO, Edson Luiz. O uso do sistema de avaliação da CAPES por Programas de Pós-Graduação em Administração no Brasil. **Revista de Ciências da Administração**, v.11, n.25, p.68-96, set./dez. 2009.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.228, p.13-29, abr./jun. 2002.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes. Em: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MARRARA, Thiago. **O código de defesa do usuário de serviços públicos (lei n.13.460/2017) seis parâmetros de aplicabilidade**. Disponível em: <<http://direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/o-codigo-de-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos-lei-n-13460-2017-seis-parametros-de-aplicabilidade>>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- MASCHLEWSKI, Camila; SILVA, Priscilla Maia da; SORIANO, Jeane Barcelos. A influência do sistema de avaliação QUALIS na produção de conhecimento científico: algumas reflexões sobre a Educação Física. **Motriz**, Rio Claro, v.17, n.1, p.104-116, jan./mar. 2011.
- MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado**. Tradução de Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MISSIO, Fabricio J. Demanda efetiva, teoria do emprego, equilíbrio e expectativas. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v.18, p.101-130, jul./2011.

NASCIMENTO, Luis Felipe. Modelo CAPES de avaliação: quais as consequências para o triênio 2010-2012? **Administração: Ensino e Pesquisa**, Rio de Janeiro, v.11, n.4, p.579-600, out.-dez./2009.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito**. Coimbra: Coimbra, 1987.

PACHECO, Regina Sílvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.4, p.523-543, jul./ago. 2006.

PAULA, Luiz Fernando de. **Sistema financeiro, bancos e financiamento da economia: uma abordagem keynesiana**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista Serviço Público**, Brasília, n.1, p.5-25, jan./abril 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120, n.1, p.7-40, jan./abril 1996.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social**. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. 224 p. 2009.

SGUISSARDI, Valdemar. A avaliação defensiva no “modelo CAPES de avaliação” – É possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? **Perspectiva**, Florianópolis, v.24, n.1, p.49-88, jan./jun. 2006.

SGUISSARDI, Valdemar. Regulação estatal *versus* cultura de avaliação institucional? **Avaliação**, Campinas, v.13, n.3, p.857-862, nov. 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TORRES, Fernando de Oliveira; ADDOR, Nicolas. Las políticas públicas desarrolladas fuera del poder público y su contribución para el desarrollo de la ciencia. **Revista Videre**, Dourados, v.10, n.19, p.177-192, jan./jun. 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da intervenção do Estado no domínio social**. São Paulo: Malheiros.