

COMO INSTITUIÇÕES POLÍTICAS SE DESENVOLVEM? CAPES, CONEAU E O SISTEMA NACIONAL DE PÓS- GRADUAÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA

*HOW DO POLITICAL INSTITUTIONS DEVELOP? CAPES, CONEAU AND
THE NATIONAL POSTGRADUATE SYSTEM IN BRAZIL AND ARGENTINA*

*¿CÓMO SE DESARROLLAN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS? CAPES,
CONEAU Y EL SISTEMA NACIONAL DE POSTGRADO EN BRASIL Y
ARGENTINA*

ANDRE MARENCO

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS). Pós-Doutorado pelo Institut d'Etudes Politiques/Sciences Po-Paris. Professor Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre – RS.

amarencoufrgs@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0848-9352>

LIDIA NICOLE TEN CATE

Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre – RS.

lidianicoletencate@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9848-5370>

MARÍLIA BRUXEL

Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre – RS.

maribruxel4@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3440-8819>

DRISA KERN

Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre – RS.

drisakern@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7800-8649>

ALANA NARDI CRESTANI

Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre – RS.

alananardicrestani@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0009-0135-2829>

Resumo

Este estudo investiga os processos de desenvolvimento das agências reguladoras de pós-graduação no Brasil e na Argentina, analisando como fatores institucionais e históricos moldaram suas trajetórias distintas. Baseando-se no modelo de mudanças endógenas, identifica-se a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), criada em 1951, como promotora de um desenvolvimento institucional por sobreposição (*layering*), caracterizado por forte regulação, avaliação rigorosa e fomento científico. Por outro lado, a Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), instituída em 1995, exemplifica um processo de deriva (*drift*), com menor discricionariedade e capacidade de regulação. A pesquisa reconstitui as trajetórias das agências, destacando os contextos de criação e evolução. No Brasil, a CAPES consolidou um sistema altamente regulado e focado na produtividade científica e na internacionalização. Na Argentina, a CONEAU atua em um ambiente de maior flexibilidade, com altos índices de aprovação inicial e mecanismos menos coercitivos. Os resultados sugerem que enquanto a CAPES desempenha papel estratégico no desenvolvimento científico e acadêmico brasileiro, a CONEAU enfrenta desafios relacionados à uniformidade e impacto de suas regulações. Conclui-se que diferenças estruturais e históricas explicam as discrepâncias nos modelos de avaliação e acreditação, com importantes implicações para a qualidade dos sistemas de pós-graduação nos dois países.

Palavras-chave: evolução institucional; Pós-Graduação; CAPES; CONEAU.

Abstract

This study investigates the processes of institutional development of graduate education regulatory agencies in Brazil and Argentina, analyzing how institutional and historical factors shaped their distinct trajectories. Based on the model of endogenous change, the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES), created in 1951, is identified as promoting institutional development through layering, characterized by strong regulation, rigorous evaluation, and scientific support. Conversely, the National Commission for University Evaluation and Accreditation (CONEAU), established in 1995, exemplifies a process of drift, with lower discretion and regulatory capacity. Methodologically, the research reconstructs the agencies' trajectories, highlighting their contexts of creation and consolidation. In Brazil, CAPES has consolidated a highly regulated system focused on scientific productivity and internationalization. In Argentina, CONEAU operates in a more flexible environment, with high initial approval rates and less coercive mechanisms. The results suggest that while CAPES plays a strategic role in Brazil's scientific and academic development, CONEAU faces challenges related to the uniformity and impact of its regulations. It is concluded that structural and historical differences explain the discrepancies in the evaluation and accreditation models, with important implications for the quality of graduate education systems in both countries.

Keywords: institutional evolution; Graduate Education; CAPES; CONEAU.

Resumen

Este estudio investiga los procesos de desarrollo institucional de las agencias reguladoras de la educación de posgrado en Brasil y Argentina, analizando cómo los factores institucionales e históricos moldearon sus trayectorias distintas. Basándose en el modelo de cambio endógeno, se identifica a la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), creada en 1951, como

promotora de un desarrollo institucional mediante superposición (*layering*), caracterizado por una fuerte regulación, evaluación rigurosa y apoyo científico. Por otro lado, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), instituida en 1995, ejemplifica un proceso de deriva (*drift*), con menor discrecionalidad y capacidad regulatoria. Metodológicamente, la investigación reconstruye las trayectorias de las agencias, destacando los contextos de su creación y consolidación. En Brasil, la CAPES ha consolidado un sistema altamente regulado y enfocado en la productividad científica y la internacionalización. En Argentina, la CONEAU opera en un entorno más flexible, con altos índices de aprobación inicial y mecanismos menos coercitivos. Los resultados sugieren que, mientras la CAPES desempeña un papel estratégico en el desarrollo científico y académico brasileño, la CONEAU enfrenta desafíos relacionados con la uniformidad y el impacto de sus regulaciones. Se concluye que las diferencias estructurales e históricas explican las discrepancias en los modelos de evaluación y acreditación, con importantes implicaciones para la calidad de los sistemas de posgrado en ambos países.

Palabras clave: evolución institucional; Educación de Posgrado; CAPES; CONEAU.

1 Apresentação

Como explicar os processos de desenvolvimento institucional de instituições e políticas públicas, pelos quais estas são formadas, adquirem estabilidade, desenvolvem-se e sofrem mudanças? Quais são as causas dos padrões evolutivos discrepantes? Como explicar a direção desses processos? Este texto procura responder a essas questões a partir da análise do desenvolvimento do sistema nacional de pós-graduação no Brasil e na Argentina, e da regulação exercida pelas respectivas agências responsáveis pela acreditação¹ e avaliação institucional: a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

A análise comparativa foi realizada a partir da reconstituição das trajetórias históricas das duas agências e do contexto de sua criação. No Brasil, a CAPES foi criada em 1951 e, a partir do Parecer Sucupira, em 1965, passou a normatizar e regulamentar a criação de cursos de pós-graduação no país. Desde 1976, promove a avaliação periódica desses programas. Sua

¹ No contexto latino-americano, os termos acreditação e credenciamento não são sinônimos. No Brasil, a CAPES realiza o credenciamento dos programas de pós-graduação, isto é, o ato administrativo que autoriza e reconhece oficialmente o funcionamento dos cursos, conferindo-lhes validade nacional. Já na Argentina, e em parte da literatura internacional, utiliza-se o termo acreditação (acreditación) para designar processos de avaliação da qualidade e do reconhecimento público de programas e instituições, geralmente conduzidos por uma agência especializada, como a CONEAU, que não concede autorização de funcionamento, mas atesta o cumprimento de padrões mínimos de qualidade. Assim, enquanto o credenciamento é um ato jurídico-administrativo, a acreditação tem natureza avaliativa e certificadora.

evolução mostra-se discrepante, tanto em relação ao ensino superior brasileiro de graduação, no qual, desde a reforma universitária de 1968, verifica-se o crescente predomínio de instituições privadas, quanto em relação ao desenvolvimento tardio da pós-graduação em países da região, como Argentina, Chile, Colômbia, México e Uruguai.

Na Argentina, observa-se um descompasso entre a expansão e a massificação precoce do ensino universitário e a constituição tardia do sistema de pós-graduação. Nesse sentido, a CONEAU surge apenas em 1995, realizando atividades de acreditação e avaliação para o ensino de graduação e pós-graduação. Por outro lado, a experiência argentina se destaca pela avaliação obrigatória contrastar com a categorização (atribuição de conceito aos cursos) voluntária. É sugestivo o fato de cerca de dois em cada três cursos de pós-graduação mantidos por instituições privadas não solicitarem categorização e, portanto, não estarem classificados na hierarquia do sistema.

Além disso, é importante observar algumas diferenças estruturais entre os sistemas de ensino superior dos dois países que ajudam a compreender esse descompasso. Na Argentina, a graduação tende a ser mais longa e exigente, com cursos de cinco anos ou mais, e a realização de exames orais perante bancas, o que pode ter contribuído para o desenvolvimento mais tardio da pós-graduação e para o caráter complementar que esta assume. Outro aspecto distintivo é a não gratuidade da pós-graduação em instituições públicas argentinas, em contraste com a tradição de universidade pública gratuita no país, o que introduz uma particularidade relevante no acesso e na configuração do sistema.

Contrastando os casos, observa-se uma evolução por sobreposição na constituição do sistema de pós-graduação e ciência e tecnologia no Brasil, caracterizada pelos graus de discricionariedade e pela aplicação de regras exercidos pela agência brasileira. Isso se traduz em uma elevada proporção de reprovação na acreditação inicial e na atribuição obrigatória de conceitos a todos os programas. Em paralelo, a experiência argentina parece representar um processo de deriva, no qual a alta taxa de aprovação inicial e a permissão para que instituições – especialmente privadas – não sejam associadas a um ranking avaliativo constituem uma

adaptação da agência reguladora às reduzidas margens de discricionariedade e aos fortes vetos institucionais existentes.

É importante destacar que CAPES e CONEAU não são instituições plenamente equivalentes. Enquanto a primeira concentra funções de acreditação e avaliação da pós-graduação, a segunda acumula atribuições mais amplas, abrangendo também o credenciamento de cursos de graduação, função que no Brasil é desempenhada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Para lidar com essas diferenças, a comparação será organizada em categorias analíticas que permitem cotejar aspectos comuns e, ao mesmo tempo, reconhecer especificidades institucionais.

Os procedimentos metodológicos adotados envolveram revisão bibliográfica para a construção do modelo analítico empregado, bem como para o aprofundamento sobre o funcionamento, manutenção e dinâmicas de avaliação e acreditação empregadas pelas agências no Brasil e na Argentina. Ainda, a partir do levantamento de dados quantitativos, realizou-se análise descritiva referente à trajetória de expansão das respectivas instituições de avaliação e constituição dos programas de pós-graduação, no que tange sua estrutura administrativa e jurídica.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: além desta introdução, a próxima seção apresenta uma revisão teórica sobre modelos analíticos de mudanças endógenas. A perspectiva adotada aqui utiliza um modelo analítico baseado na releitura do modelo de mudanças incrementais proposto por Mahoney e Thelen (2010). Diferentemente desses autores, considera-se que a sobreposição (*layering*) resulta da combinação entre fortes pontos de veto – que inviabilizam a remoção do *status quo* – e um estoque de recursos que potencializa os graus de discricionariedade e enquadramento pelas agências reguladoras, sem os quais a sobreposição com uma nova camada não teria um agente promotor. Em contraste, a deriva pode resultar da combinação entre vetos robustos e baixo potencial de agência, produzindo uma inércia institucional. A terceira e a quarta seções apresentam, respectivamente, uma reconstituição das trajetórias institucionais da CAPES e da CONEAU. Por fim, desenvolve-se uma análise

comparativa, e a seção de conclusões destaca os principais achados e perspectivas futuras de investigação.

2 Um modelo para dissecar a evolução institucional

Como explicar a formação e o desenvolvimento de instituições e políticas públicas? Conforme Thelen e Conran (2016), interpretações baseadas no modelo de equilíbrio pontuado (Krasner, 1988) representaram, por longo tempo, uma espécie de padrão nas teorias de mudança institucional, presentes em combinações de fatores exógenos, como conjunturas críticas (Capoccia, 2016; Collier; Collier, 1991; Pierson, 2004). Equilíbrios induzidos institucionalmente seriam produto de fatores causais combinados em horizontes temporais curtos, gerando efeitos cumulativos de longa duração e elevados custos de reversão. Guerras, crises econômicas e epidemias seriam algumas das causas capazes de provocar mudanças institucionais.

Em direção convergente, teorias na área de políticas públicas (Peters; Zittoun, 2016; Sabatier, 2007) buscaram responder ao problema da mudança na agenda de políticas utilizando categorias analíticas inputistas, como janelas de oportunidade, múltiplos fluxos e empreendedores políticos (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007), imagens políticas (Baumgartner; Jones, 1993; Baumgartner *et al.*, 2009; True; Jones; Baumgartner, 2007), ideias (Durnova; Fischer; Zittoun, 2016; Schmidt, 2020), crenças sobre políticas (Sabatier; Weible, 2007; Weible; Jenkins-Smith, 2016) e, mais recentemente, desmantelamento e reconfiguração de políticas (Nicolás; Zimmermann, 2021).

Duas limitações podem ser identificadas em abordagens baseadas em fatores exógenos: em primeiro lugar, a ênfase conferida a intervalos temporais curtos, provocados por fatores exógenos delimitados por binômios como estabilidade/mudança e desmantelamento/reconfiguração, restringe o potencial para compreender processos incrementais e endógenos de mudança institucional. Além disso, outra limitação reside na dificuldade de isolar mecanismos explicativos para desenvolvimentos temporais complexos e seus padrões constitutivos (Van der Heijden *et al.*, 2021).

A perspectiva analítica adotada neste trabalho entende o desenvolvimento institucional como resultante de mudanças graduais e endógenas. Nessa linha, Greif e Laitin (2004), Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010) e Lewis e Steinmo (2012) incorporaram distintas fontes potenciais de mudança evolutiva endógena ou adaptativa: a imperfeição das regras institucionais, já que estas dependem da adesão dos tomadores de decisão; mudanças intergeracionais ou no recrutamento dos tomadores de decisão podem gerar ruídos em sua aplicação; e alterações incrementais nas regras introduzem quasi-parâmetros (Greif; Laitin, 2004, p. 639), induzindo revisões nas estratégias dos agentes e mudanças nos equilíbrios anteriores. Além disso, Mahoney e Thelen (2010) relacionaram a estabilidade ou a mudança na agenda de instituições e políticas públicas a fatores institucionais endógenos, resultantes de combinações distintas entre a configuração de pontos de veto institucionais e os graus de discricionariedade de agentes e autoridades públicas. O resultado pode ser a sobreposição de antigas e novas regras institucionais, a simples negligência ou a conversão de parâmetros normativos vigentes. O Quadro 1 apresenta uma síntese do modelo de mudanças graduais endógenas proposto por Mahoney e Thelen (2010), reproduzindo quatro tipos de mudanças, e seus respectivos agentes, decorrentes das combinações entre pontos de veto institucionais e graus de discricionariedade das agências.

Quadro 1 – Mudanças graduais endógenas.

	INSTITUIÇÃO		
	Discricionariedade interpretação/ aplicação regras		
CONTEXTO POLÍTICO		-	+
		SOBREPOSIÇÃO (<i>layering</i>) ➤ Subversivos	DESVIO (<i>drift</i>) ➤ Simbiontes (parasitários)
	Pontos de veto	DESLOCAMENTO (<i>displacement</i>) ➤ Insurgentes	CONVERSÃO (<i>conversion</i>) ➤ Oportunistas

Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

O modelo de mudanças endógenas de Mahoney e Thelen (2010) torna-se mais abrangente ao ser relacionado aos problemas de delegação entre governos, agências e burocracias. As perdas de delegação por autoridades eleitas em relação às burocracias responsáveis pela implementação de programas podem ser mitigadas por meio da fixação de parâmetros institucionais que imponham pontos de veto à autonomia dos burocratas. Paralelamente, fatores como ambiguidade legal, custos informacionais, custos de coordenação e, sobretudo, custos de tomada de decisão por parte dos governos aumentam os graus de autonomia e discricionariedade de agências paralelas.

Para Mahoney e Thelen, reformas mais radicais (*displacement*) ocorreriam em contextos de fracos pontos de veto e baixo grau de discricionariedade, resultando em mudanças amplas no *status quo*, implementadas por insurgentes. Combinações de fortes pontos de veto com reduzida discricionariedade dos agentes levariam a mudanças endógenas incrementais, caracterizadas pela sobreposição (*layering*) entre novas e antigas instituições e políticas, sendo impulsionadas por agentes subversivos. Por outro lado, situações de elevados pontos de veto e alta discricionariedade poderiam levar à deriva (*drift*), caracterizada pela negligência de antigas regras, resultado de ações de agentes simbioses ou parasitários. Finalmente, a conversão (*conversion*) emerge de mudanças no impacto ou na interpretação da aplicação de regras pré-existentes, resultantes de alta discricionariedade combinada com escassos pontos de veto, sendo promovida por agentes oportunistas.

Da taxonomia de mudanças graduais endógenas propostas por Mahoney e Thelen (2010), a sobreposição (*layering*) é aquela que, provavelmente, teve destino mais profícuo como ferramenta analítica para a investigação de processos de mudanças institucionais e de políticas (Van der Heijden; Kuhlmann, 2017). Essa perspectiva analítica foi adotada em diversos estudos sobre a reconstituição de políticas públicas no Brasil (Arretche; Marques; Farias, 2019; Coraiola *et al.*, 2015; Falleti, 2010; Filgueiras; Aranha, 2019; Gomide; Silva; Pires, 2014; Miranda; Calmon, 2016; Vieira; Gomes, 2014). Segundo a versão original de Mahoney e Thelen, o *layering* consiste na sobreposição de novas políticas e instituições às camadas preservadas do *status quo*, promovida por agentes subversivos. Esse processo resulta

de coordenadas formadas por fortes pontos de veto que impedem a eliminação de leis e políticas estabelecidas, combinados com baixa discricionariedade dos agentes públicos na interpretação legal.

Aqui, contudo, reside um aspecto paradoxal do modelo: embora seja compreensível que pontos de veto impliquem a preservação do *status quo*, surge a questão de qual seria o espaço ou os recursos políticos disponíveis para a ação de reformistas em um contexto de elevada rigidez institucional, quando as margens para a interpretação e aplicação das regras são limitadas. A sobreposição de camadas de novas e antigas instituições não deveria corresponder a uma estrutura de oportunidades marcada por dois polos – ainda que assimétricos –, com preservadores da ordem de um lado e reformistas do outro, ambos dispondo de graus de liberdade e capacidade de regulação para introduzir uma nova configuração em meio à ambiguidade normativa?

Reformas emergem de uma menor assimetria entre instituições e agências. Por um lado, a configuração de pontos de veto institucionais reduz as probabilidades de remoção do *status quo*; por outro, coalizões de interesses, tanto internas quanto externas às instituições, encontram margens de ação na interpretação normativa e recursos para mobilização política. Em particular, mudanças em arenas redistributivas e regulatórias (Lowi, 2009) – marcadas por conflitos e resultados de tipo soma zero (Ten Cate *et al.* (2023)), – exigem capacidade de regulação por parte das agências implementadoras. Esse cenário aproxima-se da mudança por sobreposição (layering), com a diferença de que, aqui, são os graus de discricionariedade dos agentes que impulsionam as reformas por meio da adição de camadas.

Em contraste, deriva (drift) parece resultar – diferentemente do proposto por Mahoney e Thelen – de uma combinação entre fortes pontos de veto, que inviabilizam a substituição do *status quo*, e baixos graus de discricionariedade e capacidade de regulação e enquadramento por parte dos agentes burocráticos. Como consequência, observa-se um processo de deriva no desenvolvimento institucional e nas políticas públicas, em que negligência e omissão tornam-se respostas possíveis diante de mudanças contextuais e de margens reduzidas para a sobreposição de novas regras ou políticas ao *status quo*.

Nesse sentido, propomos uma revisão no modelo original de Mahoney e Thelen (2010), sugerindo uma inversão nas coordenadas de *drift* e *layering*.

Quadro 2 – Modelo de Mahoney e Thelen Revisado.

	AGÊNCIA		
	Discrecionariiedade interpretação/ aplicação regras		
		-	+
		DESVIO (<i>drift</i>) ➤ Simbiontes (parasitários)	SOBREPOSIÇÃO (<i>layering</i>) ➤ Reformistas
CONTEXTO POLÍTICO Governo Pontos de veto	+		
	-	DESLOCAMENTO (<i>displacement</i>) ➤ Insurgentes	CONVERSÃO (<i>conversion</i>) ➤ Oportunistas

Fonte: Elaboração dos autores (2025).

Dessa forma, a perspectiva analítica aqui adotada revisa o modelo de mudanças endógenas proposto por Mahoney e Thelen. Para o percurso adotado na sequência deste trabalho, é fundamental considerar, sobretudo, as configurações que promovem o desenvolvimento por sobreposição e por deriva. Ambas ocorrem em contextos caracterizados por elevados pontos de veto institucionais. No entanto, a sobreposição resulta da combinação entre fortes pontos de veto, que impedem a remoção completa do *status quo* institucional, e a presença de agências dotadas de graus significativos de discrecionariiedade e poder regulatório.

Em contraste, a deriva é compreendida aqui como o produto de fortes pontos de veto institucionais aliados à fragilidade das agências, o que inibe mudanças e gera uma espécie de inércia política e institucional. O argumento que orienta a análise das duas agências regulatórias é que, no Brasil, a CAPES se desenvolveu seguindo um padrão de sobreposição, enquanto a trajetória da CONEAU na Argentina reflete características de deriva.

Além das contribuições do institucionalismo histórico, também é importante considerar o debate produzido no campo da educação sobre a avaliação da pós-graduação no Brasil. Autores como Sguissardi (2009) e Bianchetti e Machado (2007) apontam tensionamentos consistentes à atuação da CAPES, referindo que o modelo avaliativo se

consolidou de forma fortemente regulatória e orientada pela lógica da produtividade científica. Essas análises problematizam os efeitos da indução a resultados quantitativos e da pressão por desempenho, destacando tensões entre as funções de fomento e regulação, bem como os impactos da intensificação do trabalho acadêmico sobre programas e docentes.

De outro lado, autores como Dias Sobrinho (2003, 2010) e Barreyro e Rothen (2008) enfatizam distinções conceituais relevantes entre avaliação formativa – voltada à melhoria da qualidade e ao aperfeiçoamento institucional – e avaliação somativa ou regulatória, que cumpre funções de controle, credenciamento e hierarquização. Essa diferenciação ajuda a explicar divergências entre os sistemas brasileiro e argentino, já que, no primeiro, predomina o caráter regulatório obrigatório da CAPES, enquanto, no segundo, a coexistência de acreditação obrigatória e categorização voluntária aproxima-se de concepções formativas, com paralelos inclusive em experiências internacionais, como nos Estados Unidos.

3 A CAPES e a construção do sistema de pós-graduação brasileiro

O sistema de pós-graduação brasileiro foi estruturado com base na integração de atividades de acreditação, avaliação e financiamento, centralizadas em uma única agência federal: a CAPES. Criada em 1951 como “Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior”, a CAPES surgiu no contexto de uma agenda desenvolvimentista promovida durante o segundo governo de Getúlio Vargas (1950-1954) (CAPES, 2010).

A racionalização e profissionalização da administração pública, bem como a necessidade de formar profissionais especializados para atender às demandas geradas pelo impulso à industrialização do país, motivaram a criação dessa agência federal voltada ao aperfeiçoamento de pessoal. Suas primeiras iniciativas incluíram a contratação de professores visitantes estrangeiros, o estímulo ao intercâmbio e a cooperação entre universidades brasileiras e internacionais, a concessão de bolsas de estudo e a promoção de eventos científicos. Com a mudança de regime em 1964, a CAPES deixou de estar diretamente vinculada à Presidência da República, sendo integrada ao organograma do Ministério da Educação (CAPES, 2010).

Em 1965, foram criados os primeiros cursos de pós-graduação no Brasil: 27 mestrados e 11 doutorados. Nesse mesmo ano, o Parecer 977/65 estabeleceu as regras para a organização do sistema de pós-graduação no país. A partir de 1976, a CAPES passou a realizar avaliações periódicas dos cursos de pós-graduação em funcionamento. Em 2007, foi aprovada uma lei no Congresso Nacional que ampliou as responsabilidades da CAPES, incluindo a tarefa de fomentar a formação de professores para a educação básica (CAPES, 2010).

No topo de sua estrutura organizacional, a CAPES conta com a presidência e três conselhos – órgãos colegiados diretamente vinculados ao presidente: o Conselho Superior (CS), o Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC-ES) e o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB). O Conselho Superior, de natureza deliberativa, é responsável por definir as atividades prioritárias e as linhas de atuação da CAPES, aprovar a programação anual, a proposta orçamentária e o relatório anual de atividades, além de estabelecer o processo de escolha dos coordenadores das áreas de avaliação, entre outras atribuições. Os outros dois conselhos têm caráter mais consultivo e colaborativo, contando com um representante cada no Conselho Superior (CAPES, 2024a).

Embora os presidentes da CAPES sejam nomeados e exonerados pelo Presidente da República, é possível observar períodos de estabilidade na liderança da agência, com a continuidade de seus dirigentes mesmo durante mudanças na chefia do Poder Executivo. O Quadro 3 apresenta a relação completa dos presidentes da CAPES, incluindo seus períodos de exercício e os respectivos Presidentes da República em cada mandato.

Quadro 3 - Presidentes da CAPES segundo período mandato presidencial.

Presidente República	Período	Presidente CAPES (período)
Getúlio Vargas	1951-54	Anísio Teixeira (1951-54)
Café Filho	1954-55	Anísio Teixeira (1954-55)
Carlos Luz	1955-55	Anísio Teixeira (1955-55)
Nereu Ramos	1955-56	Anísio Teixeira (1955-56)
Juscelino Kubitschek	1956-1961	Anísio Teixeira (1956-1961)
Jânio Quadros	1961-61	Anísio Teixeira (1961-61)
João Goulart	1961-64	Anísio Teixeira (1961-64)

Castelo Branco	1964-67	Susana Gonçalves (1964-66) Gastão Dias Velloso (1966-67)
Costa e Silva	1967-69	Mário Werneck de Alencar Lima (1967-69)
Emílio Médici	1969-74	Nelson Afonso do Valle Silva (1969-69) Jéferson Andrade Machado de Góis Soares (1969-70) Celso Barroso Leite (1970-74)
Ernesto Geisel	1974-79	Darcy Closs (1974-79)
João Figueiredo	1979-85	Cláudio de Moura Castro (1979-82) Edson Machado de Sousa (1982-89)
José Sarney	1985-90	Edson Machado de Sousa (1982-89) José Ubyrajara Alves (1989-90)
Fernando Collor	1990-92	Eunice Ribeiro Durham (1990/91) Sandoval Carneiro Júnior (1991/92) Eunice Ribeiro Durham (1992/92) Rodolfo Joaquim Pinto da Luz (1992/92)
Itamar Franco	1992-94	Maria Andréa Loyola (1992-94)
Fernando Henrique Cardoso I	1995-98	Eunice Ribeiro Durham (1995-95) Abílio Afonso Baeta Neves (1995-98)
Fernando Henrique Cardoso I e II	1999-2002	Abílio Afonso Baeta Neves (1998-2002)
Lula I	2003-06	Carlos Roberto J. Cury (2003-04) Marcel Bursztyn (2004-04) Jorge Guimarães (2004-2006)
Lula II	2007-10	Jorge Guimarães (2007-2010)
Dilma I	2011-14	Jorge Guimarães (2011-14)
Dilma II	2015-16	Jorge Guimarães (2015-15) Carlos Afonso Nobre (2015-16)
Michael Temer	2016-18	Abílio Afonso Baeta Neves (2016-18)
Jair Bolsonaro	2019-22	Anderson Ribeiro Correia (2019-20) Benedito Guimarães Aguiar Neto (2020-21) Cláudia Mansani Queda de Toledo (2021-2022)
Lula III	2023-	Mercedes Maria da Cunha Bustamante (2023-)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da CAPES (2024a).

Anísio Teixeira, por exemplo, permaneceu na presidência da CAPES por 13 anos, durante os mandatos de sete presidentes da República, filiados às principais organizações partidárias da época. Edson Machado de Souza dirigiu a agência por sete anos, atravessando dois chefes do Executivo e uma mudança de regime político. Eunice Durham ocupou a presidência da CAPES em três momentos distintos, sob a gestão de dois presidentes da República. Abílio Baeta Neves acumulou nove anos na presidência, divididos em dois períodos

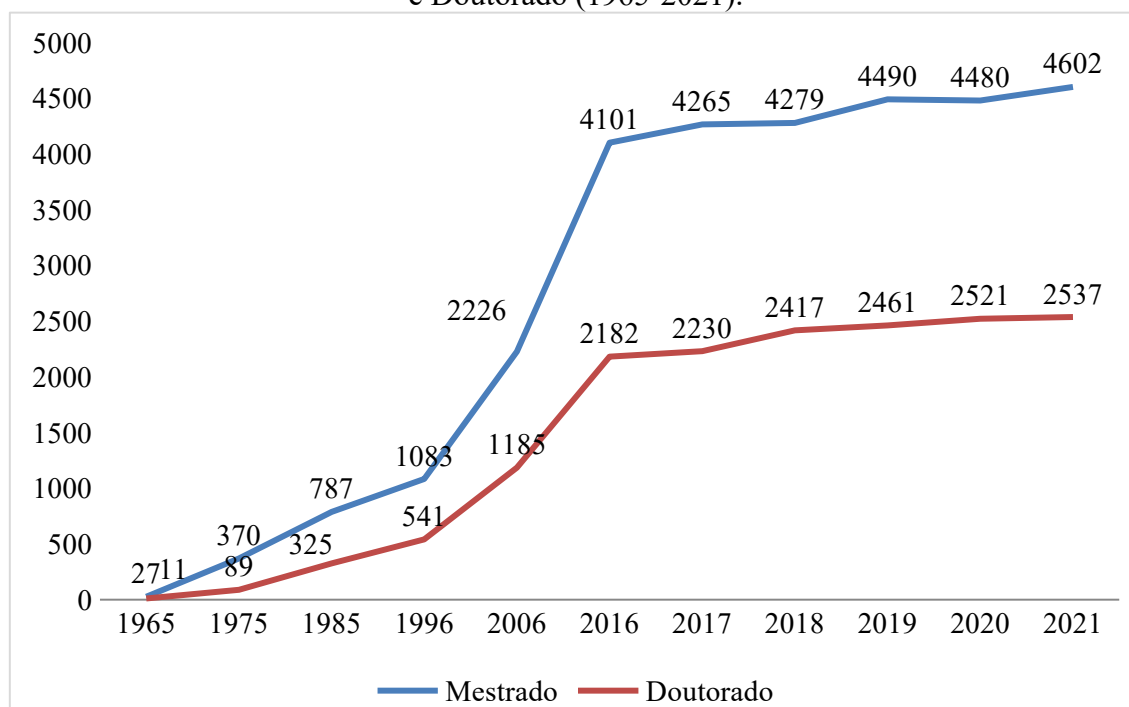
sob diferentes presidentes. Por fim, Jorge Almeida Guimarães permaneceu 11 anos consecutivos no cargo, abrangendo os mandatos de dois chefes do Executivo e quatro administrações presidenciais. Achados de Nistotskaya e Cingolani (2016) associam a extensão do mandato de dirigentes de agências burocráticas a uma maior autonomia e discricionariedade em relação aos ciclos de governo, o que também resulta em uma maior qualidade regulatória.

Atualmente, a pós-graduação brasileira está estruturada em quatro tipos de cursos: Doutorado Acadêmico, Doutorado Profissional, Mestrado Acadêmico e Mestrado Profissional. A principal diferença entre os programas acadêmicos e profissionais está no perfil do egresso: enquanto os programas acadêmicos formam pesquisadores voltados para a pesquisa básica, os programas profissionais qualificam profissionais com conhecimentos técnicos aplicados às demandas de empresas ou da administração pública. Essa última modalidade é mais recente, com os primeiros cursos sendo implantados em 1998.

Outro aspecto distintivo do caso brasileiro é o fato de vários procedimentos de acompanhamento e manutenção do sistema de pós-graduação estarem concentrados em uma única agência. A CAPES é responsável por: (1) acreditar cursos e programas, conferindo-lhes reconhecimento legal para outorgar diplomas de Mestrado e Doutorado; (2) realizar avaliações periódicas, verificando o desempenho, o cumprimento de exigências mínimas de qualidade e o alcance de padrões de excelência internacional; e (3) financiar parte significativa do sistema, por meio da concessão de bolsas de estudo e do custeio de programas de pós-graduação credenciados (Marenco, 2015).

A evolução do sistema de pós-graduação brasileiro pode ser constatada nas informações contidas na Figura 1.

Figura 1 – Evolução do Sistema de Pós-Graduação no Brasil, número de cursos de Mestrado e Doutorado (1965-2021).



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da CAPES (2022).

O período de 20 anos entre 1996 e 2016 representou o ciclo de maior expansão do sistema de pós-graduação brasileiro, com um aumento de 303,3% no número de cursos de doutorado, correspondendo a uma média anual de crescimento de 15,2% em novos cursos. Durante esse intervalo, a execução orçamentária da CAPES apresentou um crescimento de 10,9 vezes, refletindo a ampliação de suas atividades no fomento à pós-graduação, especialmente por meio da oferta de bolsas de Mestrado e Doutorado, da criação do Portal de Periódicos e do programa Ciência sem Fronteiras (CAPES, 2024c). Paralelamente, em 19 dos 20 anos analisados (1995-2002 e 2004-2015), a agência foi presidida por apenas dois dirigentes: Abílio Baeta Neves e Jorge Guimarães (CAPES, 2024a).

A avaliação de cursos novos e a avaliação periódica são realizadas a partir das 49 áreas do conhecimento atualmente reconhecidas, que realizam análises preliminares e emitem pareceres técnicos. Esses pareceres são encaminhados ao Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC-ES), responsável por estabelecer parâmetros e critérios, bem como

deliberar sobre as notas atribuídas aos Programas. As notas variam de 1 a 7, sendo 3 a nota mínima exigida para a abertura ou manutenção de cursos e programas. As notas 6 e 7, por sua vez, são atribuídas a instituições cujo desempenho seja equivalente ao de centros de referência internacional.

No Brasil, apenas diplomas de Mestrado e Doutorado emitidos por programas aprovados pela CAPES e homologados pelo Conselho Nacional de Educação possuem validade legal. Isso significa que, para operar legalmente e conceder diplomas de pós-graduação, qualquer curso deve passar por um processo de credenciamento junto à CAPES.

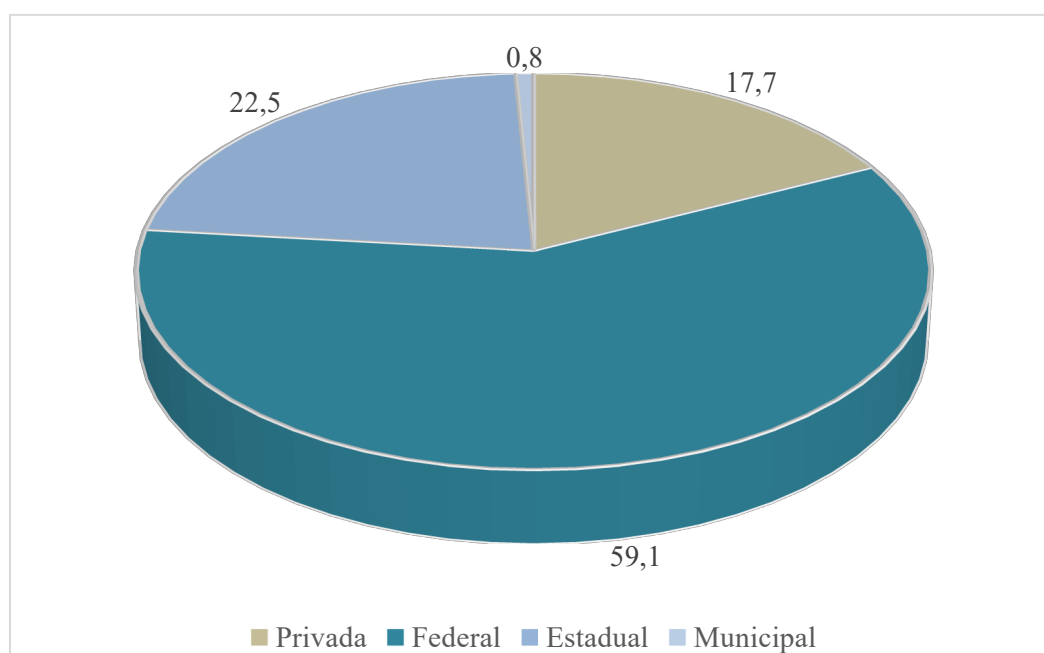
Esse processo envolve um rigoroso procedimento de ingresso no sistema, no qual projetos de novos cursos são avaliados em diferentes etapas que consideram aspectos técnicos e o mérito acadêmico. Além de atender aos requisitos legais e técnicos, cada novo curso de pós-graduação deve demonstrar conformidade com um conjunto de critérios que buscam garantir a qualidade do futuro programa (CAPES, 2024b):

- **Produtividade científica do corpo docente permanente**, avaliada com base em parâmetros de exigência estabelecidos para cada área do conhecimento, considerando publicações classificadas em rankings de *journals*, periódicos científicos e obras bibliográficas;
- **Experiência prévia dos docentes vinculados à proposta**, incluindo sua atuação anterior na formação de alunos de Doutorado, Mestrado e graduação, bem como o número de docentes cadastrados como Pesquisadores PQ do CNPq, indicando sua atividade regular em pesquisa científica;
- **Consistência no desenho do curso**, considerando o alinhamento entre o foco temático e disciplinar, as áreas de especialização, os projetos de pesquisa desenvolvidos e o perfil do corpo docente;
- **Disponibilidade de infraestrutura adequada**, como laboratórios de pesquisa, bancos de dados, bibliotecas, equipamentos, softwares apropriados para pesquisa e evidências do comprometimento institucional na viabilização do projeto do futuro curso.

O cumprimento desses requisitos é avaliado em duas etapas: na primeira, uma comissão formada por consultores *ad hoc* da área de conhecimento respectiva e por membros de diferentes áreas apresenta um parecer sobre a viabilidade do projeto e o atendimento às exigências mínimas. Na segunda etapa, o Conselho Técnico-Científico da CAPES, composto por representantes dos colégios de Humanidades, Ciências Exatas e Biológicas, analisa individualmente cada proposta apresentada, considera o parecer da área correspondente e toma uma deliberação final. Entre 2010 e 2020, a taxa média de aprovação de propostas de cursos novos (APCN) foi de 25%.

A Figura 2 ilustra a distribuição dos programas de pós-graduação conforme seu status jurídico.

Figura 2 – Distribuição de Programas de Pós-Graduação no Brasil segundo status jurídico, 2021.



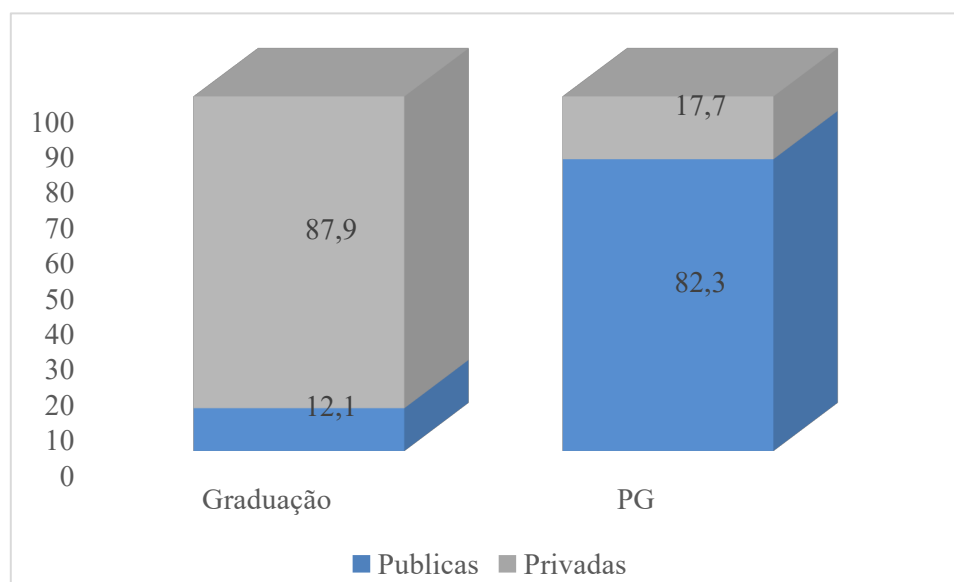
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da CAPES (2022).

Os recursos de regulação conferidos à CAPES para a acreditação de novos cursos e programas de pós-graduação, associados a elevados padrões de produtividade científica, qualificação do corpo docente e infraestrutura disponível, refletem-se na configuração do

sistema, marcado pelo forte predomínio de instituições públicas nesse nível de ensino. Instituições federais de ensino superior (59,1%), universidades estaduais (22,5%) e, ainda que de forma residual, municipais (0,8%) respondem por mais de quatro em cada cinco programas de pós-graduação no país, enquanto apenas 17,7% estão vinculados a instituições privadas de ensino.

A singularidade desse cenário torna-se ainda mais evidente quando comparada à configuração do ensino superior de graduação, como ilustrado na Figura 3.

Figura 3 – Instituições de Ensino Superior Brasil segundo status jurídico e nível.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da CAPES.

Enquanto 87,9% dos cursos de graduação são ofertados por instituições privadas de ensino superior e apenas 12,1% por instituições públicas, a configuração da pós-graduação brasileira é oposta: 82% dos cursos são mantidos por instituições públicas e apenas 17,7% por privadas.

Periodicamente, em intervalos que variaram entre três e quatro anos ao longo de sua evolução, a CAPES realiza um processo de avaliação no qual todos os programas reconhecidos pelo sistema de pós-graduação são analisados quanto ao seu desempenho. Os programas recebem uma nota baseada em indicadores relacionados à produção científica, à capacidade de

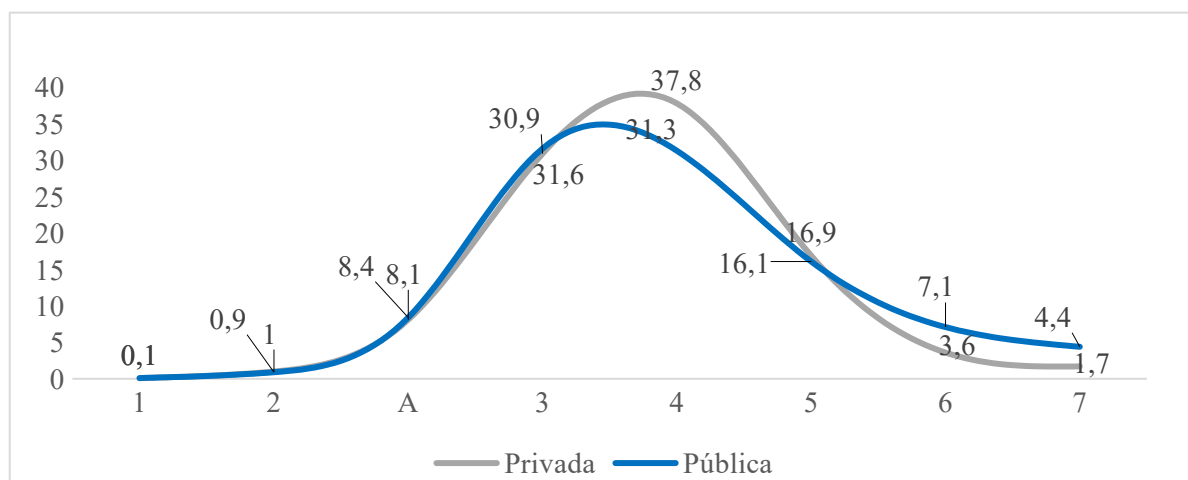
formação de mestres e doutores, ao grau de internacionalização, às publicações discentes e à inserção social.

O núcleo da avaliação no sistema de pós-graduação brasileiro reside na combinação de três dimensões principais: (i) produção científica, considerada um indicador da qualidade acadêmica e da vocação para a pesquisa; (ii) formação de mestres e, sobretudo, de doutores; e (iii) internacionalização alcançada por cada programa.

Para que um programa seja classificado com nota 7 – a pontuação máxima do sistema –, deve demonstrar desempenho acadêmico equivalente ao de centros internacionais de excelência em sua área de estudo. Isso inclui indicadores altamente diferenciados em relação aos demais programas da área, tanto na produção científica quanto na formação de doutores, além de alcançar conceito “muito bom” em todos os quesitos avaliados. Esses programas tornam-se referência em *internacionalização* e são reconhecidos por sua *posição de liderança acadêmica* na comunidade científica internacional.

A Figura 4 apresenta a distribuição percentual das notas atribuídas na Avaliação Quadrienal de 2022, de acordo com o status jurídico das instituições.

Figura 4 – Distribuição de conceitos de Programas de Pós-Graduação Brasil, conforme dependência administrativa, 2022.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da CAPES (2024b).

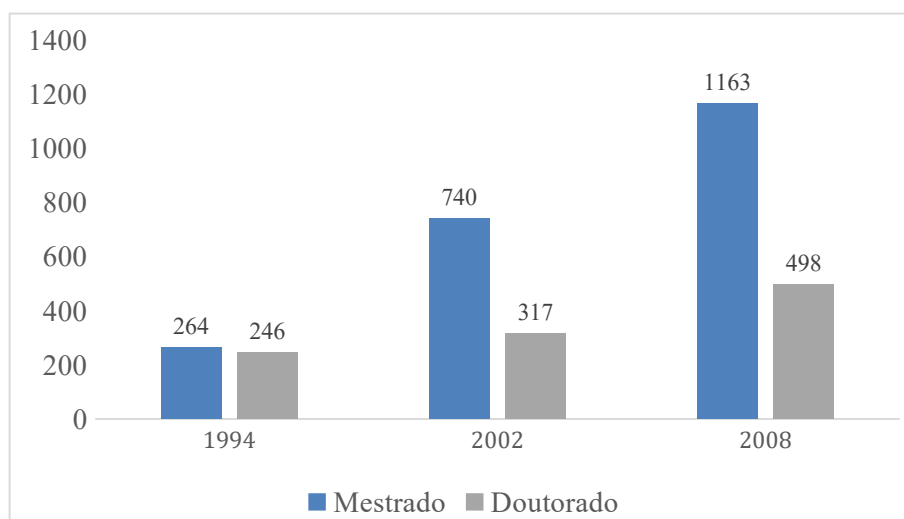
4 CONEAU: Constituição e atuação na Argentina

A experiência argentina pode ser caracterizada por uma expansão e massificação precoces do sistema universitário, seguidas por um declínio causado pela crise de financiamento e do esvaziamento promovido pelo regime autoritário, em contraste com a consolidação tardia do sistema de pós-graduação.

De pronto, a trajetória do ensino superior argentino tem origem na Reforma de Córdoba de 1918, movimento que consagrou princípios como a autonomia universitária, o cogoverno estudantil e a função social da universidade. Desde então, as universidades argentinas mantiveram alto grau de autogoverno e resistência à interferência estatal direta, o que explica parte da cautela e da atuação mais negociada da CONEAU em comparação à CAPES. Esse contexto de forte autonomia gerou tensões por ocasião da criação da agência pela Lei nº 24.521/1995, levando inclusive à judicialização de sua legalidade por setores que consideravam a CONEAU uma ameaça à tradição cordobesa. Como resultado, a CONEAU passou a desempenhar funções centrais de acreditação e avaliação em um ambiente de vetos institucionais robustos e de permanente negociação com as universidades (Perrotta, 2013).

Ainda em 1955, o país contava com seis universidades públicas: Universidade Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de La Plata, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Nacional de Tucumán e Universidade Nacional do Litoral. Já na década de 1980, as universidades nacionais deram início à elaboração dos regulamentos para os programas de pós-graduação, conduzida pela Secretaria de Ciência e Técnica. A evolução do sistema de pós-graduação argentino está representada na Figura 5.

Figura 5 – Evolução do sistema de Pós-Graduação Argentina.



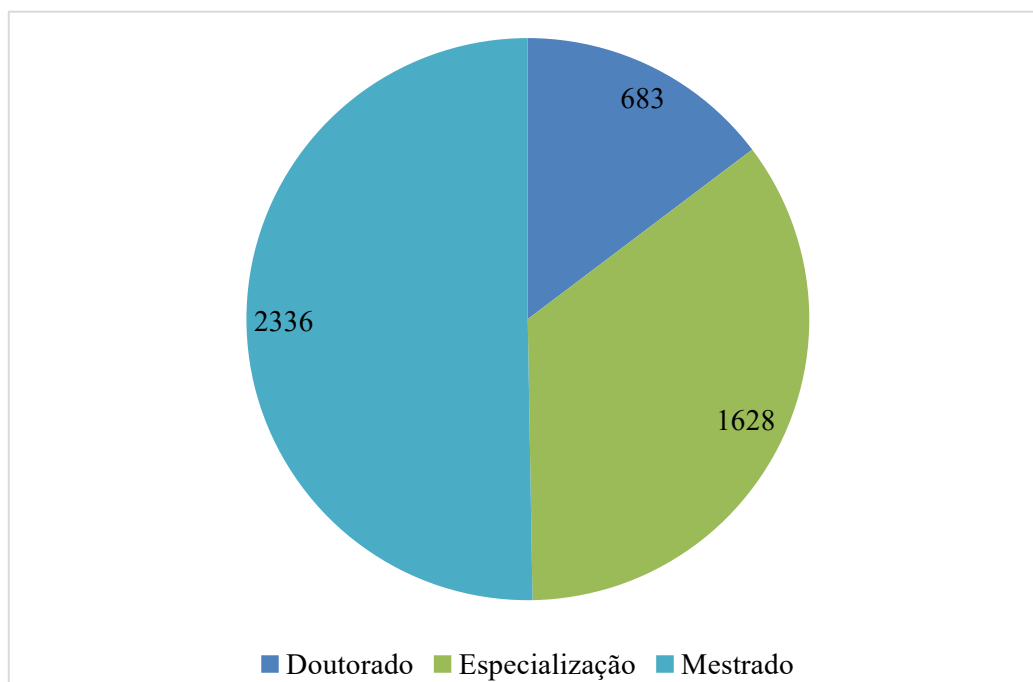
Fonte: Elaborado pelos autores com base em Lvovich (2010).

Em 1994, a Argentina contava com 264 cursos de mestrado e 246 de doutorado, o que correspondia a aproximadamente $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$, respectivamente, do número de cursos existentes no Brasil naquele momento. Em 2008, a oferta de cursos apresentou uma evolução significativa, com um aumento de 340% nos mestrados e 102% nos doutorados, embora ainda correspondesse a cerca de metade da oferta de pós-graduação brasileira.

Em 2021, foram registrados 180.965 estudantes de pós-graduação na Argentina, dos quais 74,7% estavam matriculados em instituições públicas (Argentina, 2022). De acordo com os dados de 2022, o país contava com números aproximados de cursos de graduação (4.913) e de pós-graduação (4.647). Contudo, a distribuição dos cursos de pós-graduação abrange

doutorados, mestrados e especializações, sendo que mais da metade dos cursos está concentrada na categoria de especializações.

Figura 6 – Distribuição Modalidades De Pós-Graduação Argentina.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Ministério da Educação da Argentina (Argentina, 2022).

A criação de uma instituição responsável pela regulação do sistema universitário acompanhou a expansão do setor. Em 1993, foi estabelecida a Secretaria de Políticas Universitárias no âmbito do Ministério da Educação, e, no ano seguinte, dentro dessa estrutura, foi instituída a Comissão de Acreditação da Pós-Graduação (CAP). Em 1995, a comissão realizou uma chamada voluntária para a acreditação de mestrados e doutorados, à qual cerca de 300 programas responderam. Desses, $\frac{2}{3}$ foram acreditados.

Paralelamente, o Conselho Interuniversitário Nacional promoveu movimentações significativas, com acordos plenários firmados em 1992 e 1994, que visavam articular ações regulatórias voltadas à qualidade universitária. Outro processo relevante foi a assinatura de acordos entre o Ministério da Educação, 16 universidades nacionais, duas associações de

docentes e uma universidade privada para planejar e implementar processos de avaliação institucional. No decorrer de 1995, as avaliações de três universidades nacionais foram concluídas como parte desse programa.

Em 1995, foi criada a estrutura que é objeto de estudo nesta pesquisa: a Lei nº 24.521 (Argentina, 1995) instituiu a Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Inicialmente, em 1997, as atividades de avaliação de pós-graduação abrangeram tanto pedidos de reconhecimento final quanto solicitações de agências privadas para avaliação e credenciamento de cursos de graduação. Posteriormente, em 1999, a CONEAU passou a realizar também a avaliação e o credenciamento de cursos de graduação.

É importante destacar que, no âmbito de suas atividades, acreditação e categorização são processos distintos. Todos os cursos de pós-graduação devem ser submetidos à avaliação para obter o credenciamento, mas o regulamento não exige a solicitação de categorização.

Na trajetória da comissão, um marco relevante ocorreu em 2007, quando a lei que instituiu a CONEAU foi alterada, transferindo a designação da maior parte de seus membros do Poder Executivo para o Poder Legislativo. Essa mudança foi resultado de reivindicações das universidades.

A estrutura da CONEAU é composta pela Direção de Acreditação, Direção de Avaliação Institucional, Diretoria de Desenvolvimento, Planejamento e Relações Internacionais, Diretoria de Administração e por um Departamento de Assessoria Jurídica.

4.1 Atuação

A acreditação de cursos em andamento ocorre por meio de convocatórias periódicas realizadas por áreas disciplinares. Atualmente, a CONEAU está em sua sexta convocatória; a quinta ocorreu entre 2016 e 2020, já a quarta foi realizada entre 2012 e 2015. A cada ano, uma das cinco áreas disciplinares é convocada – Ciências Humanas, Ciências Básicas, Ciências da Saúde, Ciências Sociais e Ciências Aplicadas –, o que permite que, em média, cada curso seja avaliado a cada seis anos. O resultado do processo de credenciamento é uma resolução emitida pela CONEAU, que certifica não apenas mestrados e doutorados, mas também especializações.

O processo de avaliação segue três etapas: (1) autoavaliação da carreira de pós-graduação; (2) avaliação externa realizada por uma comissão de avaliadores; e (3) decisão final da Comissão. A avaliação externa é estruturada em sete dimensões:

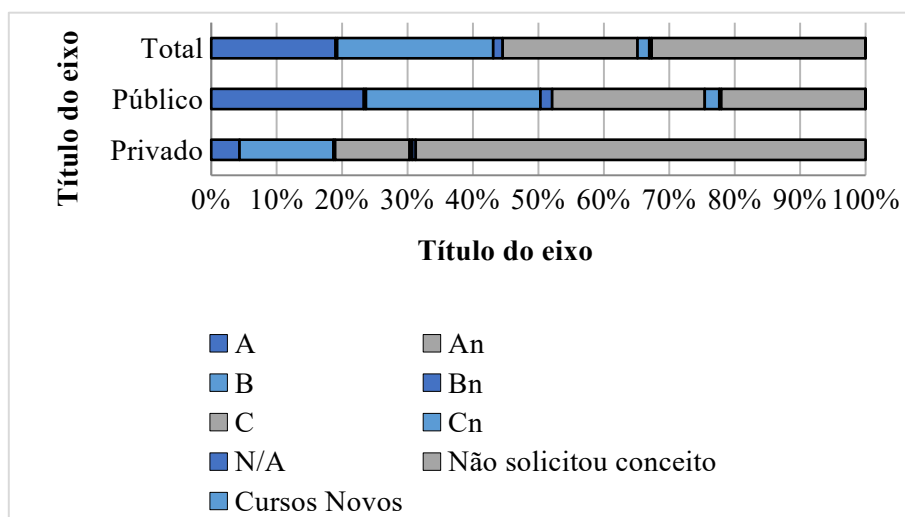
- **Contexto local e regional:** avalia o grau de inserção da instituição no ambiente local.
- **Missão e projeto institucional:** examina a definição, a comunicação e o alinhamento da missão, bem como a governança e a gestão financeira.
- **Gestão acadêmica:** avalia a programação acadêmica, o corpo docente e o corpo discente.
- **Pesquisa, desenvolvimento e criação artística:** analisa as políticas específicas para pesquisa e a divulgação interna e externa dos resultados.
- **Extensão, produção e transferência de tecnologia:** considera as políticas específicas para gestão, bem como a existência de convênios com entidades estatais e privadas, nacionais e internacionais, para o desenvolvimento das atividades.
- **Integração e interligação da instituição universitária:** avalia a capacidade da instituição de desenvolver projetos conjuntos de ensino, pesquisa ou extensão entre unidades acadêmicas, além de acordos de cooperação com outras instituições nacionais ou estrangeiras.
- **Bibliotecas e centros de documentação:** examina os domínios disciplinares disponíveis, a suficiência de bibliotecas e bibliografias, a política de publicação e o desenvolvimento e a qualidade dos centros de documentação.

Em 2011, do total de 5.395 avaliações realizadas, 24,7% (1.337) não foram acreditadas (CONEAU, 2011). Já em 2018, conforme o dado mais recente sobre o sucesso das creditações, foram avaliadas 5.132 carreiras, das quais 27,3% não obtiveram o credenciamento. Dentre essas, 3.784 foram avaliadas apenas uma vez, 1.673 passaram por duas avaliações, 464 foram submetidas a três ciclos de avaliação e apenas 34 participaram das quatro convocatórias. Entre as carreiras avaliadas três vezes, 45% foram acreditadas em todas as ocasiões, enquanto 31,3% conseguiram credenciamento na última avaliação, apesar de resultados negativos anteriores (CONEAU, 2018).

Conforme mencionado, as carreiras em andamento podem solicitar a categorização, dividida em três níveis: A, B e C. Na classificação atual da pós-graduação, 32% (1.059) das carreiras não solicitaram categorização, enquanto 19% alcançaram a categoria A e 23% foram classificadas na categoria B. Quando os dados são desagregados entre instituições públicas e privadas, observa-se uma disparidade: entre as públicas, apenas 22% não solicitaram categorização, 23% têm categoria A e 26% têm categoria B. Já nas privadas, 69% não solicitaram, apenas 4,3% estão na categoria A e 14,3% na categoria B.

Para as carreiras que ainda não completaram o ciclo avaliativo, as categorias são acompanhadas de um “n” (An, Bn e Cn), indicando que essas carreiras ainda não atenderam plenamente a todas as dimensões de avaliação e são identificadas como cursos novos, conforme ilustrado na Figura 7.

Figura 7 – Avaliações por tipo de instituição, CONEAU.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da CONEAU (2018).

Para as novas carreiras, a CONEAU recebe, anualmente, nos meses de abril e outubro, propostas ou projetos submetidos com o objetivo exclusivo de obter o reconhecimento oficial provisório do título. Esse processo possui características específicas: a avaliação realizada pela CONEAU resulta em um parecer, que é encaminhado ao Ministério da Educação. Caso o curso

seja aprovado, o reconhecimento do título fica condicionado à participação do curso na primeira convocação da CONEAU após o início de suas atividades acadêmicas.

5 Análise comparativa das instituições

Embora a CAPES e a CONEAU exerçam funções convergentes de regulação e avaliação, suas competências e estruturas institucionais não são plenamente equivalentes. A CAPES integra, em uma única agência, funções de fomento, acreditação e avaliação da pós-graduação, enquanto CONEAU atua apenas nas dimensões avaliativas, sem atribuições de financiamento – papel desempenhado, na Argentina, por organismos como o Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Assim, as comparações a seguir restringem-se às dimensões regulatórias e avaliativas das duas instituições. Dessa forma as análises aqui empreendidas comparam institucionalmente essas evoluções, mas tomando a realidade de atuação diversificada.

A análise entre CAPES e CONEAU foi estruturada a partir de cinco categorias analíticas: (i) escopo institucional (níveis e funções abrangidos por cada agência); (ii) processos de acreditação e credenciamento (obrigatórios ou voluntários, aplicados à graduação e à pós-graduação); (iii) parâmetros avaliativos (ênfase em produtividade científica, internacionalização, missão institucional, inserção regional etc.); (iv) capacidade de regulação (sanções, reprovação de cursos, efeitos práticos das avaliações); e (v) autonomia e governança (graus de interferência estatal, composição de conselhos, estabilidade de dirigentes). Essa categorização permite verificar o que é comparável entre os dois casos, evitando sobreposições indevidas e evidenciando diferenças estruturais.

A seguir, a análise utiliza essas categorias para explicar o processo de desenvolvimento institucional das instituições de avaliação e acreditação no Brasil e na Argentina, bem como as causas das discrepâncias observadas em seus modelos.

Quadro 4 – Categorias comparativas entre CAPES (Brasil) e CONEAU (Argentina).

Categoria	CAPES (Brasil)	CONEAU (Argentina)
Escopo institucional	Agência exclusiva da pós-graduação <i>stricto sensu</i> ; integra avaliação, acreditação e fomento em uma mesma estrutura.	Agência mais ampla: atua na avaliação e acreditação da graduação e pós-graduação. Não envolve fomento.
Processos de acreditação / credenciamento	Obrigatórios para todos os cursos de mestrado e doutorado (notas 1-7). Sem aprovação, o diploma não tem validade.	Credenciamento obrigatório para funcionamento dos cursos; porém, categorização (A-C) é voluntária, o que gera assimetria (sobretudo no setor privado).
Parâmetros avaliativos	Ênfase em produtividade científica, internacionalização, inserção social e qualidade do corpo docente. Forte peso na produção bibliográfica e na formação de doutores.	Critérios mais amplos e institucionais: missão, inserção regional, governança, extensão, infraestrutura. Produção científica aparece, mas não é central.
Capacidade de regulação	Elevada: reprovações em propostas de cursos novos (APCN, média de 25% reprovados 2010-2020); atribuição de notas obrigatórias a todos os programas; sanções abaixo desempenho.	Mais limitada: credenciamento reprova cerca de 27% (2018), mas a não solicitação de categorização não implica sanção. Atuação mais negociada com universidades.
Autonomia e governança	Ligada ao MEC, mas com conselhos técnico-científicos estáveis; dirigentes muitas vezes permanecem por longos períodos, gerando autonomia relativa.	Fortemente condicionada pela tradição da Reforma de Córdoba (1918): alta autonomia universitária; judicialização da Lei 24.521/1995; composição da comissão negociada com Legislativo e universidades.

Fonte: Elaboração própria com base em CAPES (2010, 2022, 2024a, 2024b, 2024c), CONEAU (2011, 2018, 2022), CONEAU e OEI (2020) e Perrotta (2013, 2017).

No Brasil, as avaliações conduzidas pela CAPES estão diretamente associadas à distribuição de recursos públicos para programas e bolsas de pós-graduação, o que confere caráter material às suas decisões e reforça seu papel como indutora de desenvolvimento científico. Em contraste, na Argentina, as avaliações da CONEAU produzem consequências principalmente simbólicas, relacionadas à legitimidade acadêmica e à reputação institucional, uma vez que o financiamento da pesquisa e da pós-graduação é atribuição do Conicet. Essa diferença revela que, enquanto a CAPES combina regulação, avaliação e fomento, a CONEAU opera em um sistema de regulação com menor intervenção estatal direta e maior autonomia universitária, aproximando-se de um modelo de governança educacional de orientação mais liberal.

Como destaca Perrotta (2013), a CONEAU foi criada em meio a disputas políticas e acadêmicas que refletiam a tensão entre a necessidade de regulação e a preservação da autonomia universitária, característica estruturante do sistema argentino. Essa condição explica tanto a cautela de sua atuação quanto os limites de seu poder de regulação. Em perspectiva regional, Perrotta (2017) mostra que a CONEAU assumiu também um papel central na difusão de políticas de acreditação no Mercosul, funcionando como agente difusor de padrões e metodologias para outros países, como Paraguai e Uruguai. Assim, a agência argentina consolidou funções abrangentes, articulando acreditação e avaliação em múltiplos níveis, mas sempre condicionada por vetos institucionais internos e pelos equilíbrios construídos na arena regional.

O poder de regulação e enquadramento, identificado na CAPES, reflete a existência de um espaço propício para mudanças, implementação de novas regras e adesão a critérios mais rigorosos, contexto característico de combinações do tipo *layering*, dado que os agentes dispõem de graus de discricionariedade. Por outro lado, no sistema argentino, observam-se processos de mudança por *drift*. A baixa capacidade de regulação parece corroborada pela combinação de frágil poder de agência e fortes pontos de veto, resultando em uma margem reduzida para a sobreposição de novas regras e inviabilizando a substituição do *status quo*. Essa configuração, fortemente influenciada pelo regime antidemocrático que transformou as universidades em alvos de repressão e perseguição política, gerou inércia institucional e praticamente obsoletou a agência de avaliação. Elementos comuns e distintos presentes na constituição e desenvolvimento dessas instituições podem lançar luz sobre a capacidade regulatória, bem como sobre o rigor ou a flexibilidade nos processos de avaliação e acreditação.

Após expor a trajetória e a atuação dessas duas instituições de acreditação, é oportuno comparar suas trajetórias. Embora a CAPES tenha sido criada em 1951 e a CONEAU em 1995, a diferença entre elas vai muito além da questão temporal. O nível de maturidade dos sistemas de ensino em cada país no momento da criação dessas instituições era distinto: enquanto a CAPES foi estabelecida em um contexto de estruturação inicial do ensino superior no Brasil, a

CONEAU surgiu em resposta a uma demanda gerada pela expansão do setor educacional na Argentina, especialmente na esfera privada.

Ambos os países passaram por uma expansão de seus sistemas de pós-graduação na década de 1990, mas em condições diferentes. No Brasil, a CAPES já era uma instituição consolidada, definindo critérios para a criação de novos cursos. Na Argentina, essa expansão ocorreu paralelamente à estruturação da CONEAU.

Em termos históricos, também há diferenças significativas. No Brasil, a CAPES foi criada antes do período de ditadura, enquanto, na Argentina, a CONEAU foi instituída após o regime autoritário. A constituição do sistema nacional de pós-graduação brasileiro, cuja consolidação perpassou um regime autoritário – marcado por fortes pontos de veto –, só foi possível devido à existência de margens de discricionariedade que permitiam iniciativas por parte dos agentes. Essa dinâmica é evidenciada na observação de Balbachevsky (2005, p. 278):

Naqueles anos, as políticas brasileiras de C&T passaram por uma grande mudança: pela primeira vez o governo brasileiro buscou articular o desenvolvimento científico com uma estratégia mais ampla de desenvolvimento do país. Esta iniciativa fica mais inteligível quando se considera o consenso tácito que então se construiu entre importantes lideranças científicas nacionais (várias delas com conhecida vocação esquerdista) e o setor nacionalista das forças armadas.

A exclusão constitui um traço comum a regimes autoritários. Entretanto, O'Donnell (1987) destacou as diferenças no uso da repressão pelos militares argentinos e brasileiros: na Argentina, mais capilar e penetrante sobre a sociedade; no Brasil, mais seletiva e dirigida a quadros políticos. O regime autoritário brasileiro caracterizou-se pela combinação de constrangimentos aos direitos civis e políticos, repressão seletiva à elite política e a grupos de esquerda, além da manutenção de uma competição eleitoral bipartidária, restrita às câmaras legislativas e governos locais.

A iniciativa de sanitaristas que estabeleceram as bases de um futuro sistema de saúde pública, analisada por Falleti (2010), e a coalizão de cientistas e militares na formação de um sistema nacional de ciência e tecnologia foram possíveis graças aos espaços existentes nas

margens do regime autoritário. Mobilizando recursos específicos, como o conhecimento técnico, essas coalizões conseguiram utilizar a discricionariedade existente nas extremidades do regime para criar políticas e instituições.

Essa dinâmica resultou em uma dualidade que persiste até hoje: a expansão do sistema universitário predominantemente privado e o desenvolvimento da pós-graduação fortemente regulada, balizada por parâmetros de produtividade científica, internacionalização e hegemonia pública. Apesar de possuir um sistema universitário robusto na década de 1950, a posterior falta de financiamento e a diáspora de cientistas durante a ditadura levaram a uma deterioração significativa do sistema. Enquanto a CAPES segue um viés alinhado a uma economia desenvolvimentista, a CONEAU reflete uma lógica neoliberal em suas origens. Essas diferenças se manifestam nos componentes institucionais de ambas as estruturas.

A principal diferença parece residir nos objetivos expressos pelas competências de cada órgão. Vinculada ao objetivo desenvolvimentista de suporte à pesquisa no Brasil, a CAPES assumiu, desde o início, responsabilidades significativas: nenhum diploma de pós-graduação é válido sem a avaliação e homologação pela instituição. Esse processo de avaliação atribui conceitos aos programas e impõe sanções àqueles de baixo desempenho. Nessa avaliação, são particularmente relevantes a produtividade acadêmica, a capacitação dos docentes e a coerência programática.

A CONEAU apresenta alguns diferenciais expressivos. No que diz respeito à avaliação, ao contrário da CAPES, a classificação por conceitos é realizada apenas para os programas que a solicitarem. Isso pode estar associado a um viés de avaliação positiva, uma vez que programas de qualidade inferior tendem a não buscar essa avaliação. A ausência de classificação não acarreta sanções ou implicações significativas; mais de 20% dos programas optam por não se submeter ao processo, número que supera 70% entre instituições privadas. Nesse contexto, a CONEAU atua, essencialmente, como uma certificadora das avaliações realizadas previamente pelas próprias universidades.

Além da relevância dos pareceres e avaliações, há diferenças substanciais no mérito do que é avaliado e, consequentemente, nos resultados obtidos. No que tange ao objeto de avaliação, a CAPES atribui grande destaque à relevância da produção científica. Já a CONEAU, embora inclua a pesquisa como uma de suas dimensões avaliativas, não considera a produção científica de docentes e discentes como critério principal. Em vez disso, prioriza aspectos mais gerais, como a divulgação interna e externa dos achados e o uso de ferramentas de publicação. Essas diferenças nos objetivos refletem as distintas perspectivas institucionais desde a criação de cada entidade, sendo evidente o maior rigor da CAPES na aplicação de parâmetros que garantem uma produção científica de qualidade e confiabilidade do corpo docente.

Quanto ao processo avaliativo, a taxa de sucesso para programas que buscam acreditação é similar nos dois sistemas. Na CONEAU, em 2018, 27,3% dos programas submetidos não obtiveram aprovação. Na CAPES, a média de aprovação de propostas de cursos novos (APCN) entre 2010 e 2020 foi de 25%. As diferenças entre CAPES e CONEAU refletem não apenas distintos arranjos institucionais, mas também projetos estatais contrastantes: a CAPES, expressão de um Estado desenvolvimentista que combina regulação e financiamento; e a CONEAU, produto de reformas de orientação neoliberal que promoveram a descentralização e a autorregulação das universidades. Por fim, um ponto em comum entre os dois países é a predominância de instituições públicas na composição dos sistemas de pós-graduação.

Referências

ARGENTINA. Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. **Síntesis de información:** estadísticas universitarias 2021-2022. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias, 2022. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sintesis_2021-2022_sistema_universitario_argentino_1.pdf. Acesso em: 14 nov. 2023.

ARGENTINA. Ley nº 24.521, de 20 de julio de 1995. Disposiciones preliminares. Educación superior. Educación superior no universitaria. Educación superior universitaria. Disposiciones complementarias y transitorias. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, n. 28.204, p. 1, 10 ago. 1995. Disponível em:

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24521-25394/texto>. Acesso em: 14 nov. 2023.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. In: BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon (org.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 285-314.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 13, n. 1, p. 131-152, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000100008>.

BAUMGARTNER, Frank R. *et al.* Punctuated equilibrium in comparative perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, p. 603-620, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00389.x>.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana Maria Netto. “Reféns da produtividade”: sobre produção do conhecimento, saúde dos pesquisadores e intensificação do trabalho na pós-graduação. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPED, 2007. p. 1-16. Disponível em: <https://anpedco.anped.org.br/biblioteca/item/refens-da-productividade-sobre-producao-do-conhecimento-saude-dos-pesquisadores-e>. Acesso em: 15 out. 2026.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Brasil). **Plano Nacional de Pós-Graduação: PNPG 2011-2020**. Brasília, DF: CAPES, 2010. 2 v. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-nacional-de-pos-graduacao-pnpg/plano-nacional-de-pos-graduacao-pnpg-2011-2020>. Acesso em: 15 out. 2026.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Brasil). **[2021 a 2024] Programas da Pós-Graduação Stricto Sensu no Brasil**. Brasília, DF: CAPES, 2022. Disponível em: <https://dadosabertos.capes.gov.br/dataset/2021-a-2024-programas-da-pos-graduacao-stricto-sensu-no-brasil>. Acesso em: 14 nov. 2023.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Brasil). **Institucional**. Brasília, DF: CAPES, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 12 maio 2024.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Brasil). **Avaliação Quadrienal 2017-2020**. Brasília, DF: CAPES, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/avaliacao-quadrienal>. Acesso em: 12 maio 2024.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Brasil). **Receitas e despesas**. Brasília, DF: CAPES, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/receitas-e-despesas>. Acesso em: 12 maio 2024.

CAPOCCIA, Giovanni. Critical junctures. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (org.). **The Oxford handbook of historical institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 89-106. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.5>.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 1991.

COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA. **Guía de posgrados acreditados de la República Argentina**. Buenos Aires: CONEAU, 2022. Disponível em: <https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/CatalogoPosgradosAcreditados2022.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA. **Informe estadístico: evaluación y acreditación universitaria en Argentina**. Buenos Aires: CONEAU, 2018. Disponível em: <https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/documentos/Informeconeaujulio2018.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA. **La CONEAU y el sistema universitario argentino: memoria 1996-2011**. Buenos Aires: CONEAU, 2011. Disponível em: https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/documentos/La_coneau_y_el_sistema_universitario_argentino.pdf. Acesso em: 14 nov. 2023.

COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA; ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. **Los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Iberoamérica**. Buenos Aires: CONEAU: OEI, 2020. Disponível em: <https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/documentos/OEISistemasNacionalesAseguramientoIberoamerica.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

CORAIOLA, Diego Maganhotto; JACOMETTI, Márcio; BARATTER, Marystela Assis; GONÇALVES, Sandro Aparecido. Conciliando agência e contexto na dinâmica da mudança institucional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 4, p. 701-726, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-39518879>.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), v. 8, n. 2, p. 31-64, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772010000100011>.

DURNOVA, Anna; FISCHER, Frank; ZITTOUN, Philippe. Discursive approaches to public policy: politics, argumentation, and deliberation. In: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Philippe (org.). **Contemporary approaches to public policy**: theories, controversies and perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 35-56. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_3.

FALLETI, Tulia G. Infiltrating the state: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 38-62.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza. Institutional change and accountability: procedural ecology and defiance of the Brazilian case. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, p. 33-64, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220192802>.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fábio de Sá e; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (org.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2014. v. 2, p. 231-246.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: Ipea: INCT/PPED, 2023. DOI: <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3>.

GREIF, Avner; LAITIN, David D. A theory of endogenous institutional change. **American Political Science Review**, v. 98, n. 4, p. 633-652, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055404041395>.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: HarperCollins, 1984.

KRASNER, Stephen D. Sovereignty: an institutional perspective. **Comparative Political Studies**, v. 21, n. 1, p. 66-94, 1988. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414088021001004>.

LEWIS, Orion A.; STEINMO, Sven. How institutions evolve: evolutionary theory and institutional change. **Polity**, v. 44, n. 3, p. 314-339, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1057/pol.2012.10>.

LOWI, Theodore J. **Arenas of power**. Boulder: Paradigm Publishers, 2009.

LVOVICH, Daniel. Resultados e impactos de los programas de apoyo a la formación de posgrado en Argentina. In: LUCHILO, Lucas (org.). **Formación de posgrado en América Latina**: políticas de apoyo, resultados e impactos. Buenos Aires: Eudeba, 2010. p. 51-86.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MARENCO, André. When institutions matter: CAPES and political science in Brazil. **Revista de Ciencia Política**, v. 35, n. 1, p. 33-46, 2015. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100003>.

MIRANDA, Luciana de Oliveira; CALMON, Paulo Carlos du Pin. Mudança institucional na administração pública brasileira: o caso das ouvidorias de agências reguladoras federais. **Organizações & Sociedade**, v. 23, n. 79, p. 571-589, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1984-9230793>.

NICOLÁS, Maria Alejandra; ZIMMERMANN, Silvia. O desmonte (*policy dismantling*) no campo da análise das políticas públicas. In: NICOLÁS, Maria Alejandra; GAITÁN, Flávio (org.). **Desmonte do Estado e retração da cidadania**: pensando alternativas de proteção social. Rio de Janeiro: INCT/PPED, 2021. p. 152-188.

NISTOTSKAYA, Marina; CINGOLANI, Luciana. Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 26, n. 3, p. 519-534, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muv026>.

O'DONNELL, Guillermo. **BA**: reflexões sobre os Estados burocrático-autoritários. São Paulo: Vértice: Revista dos Tribunais, 1987.

PERROTTA, Daniela. **El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR**: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de las carreras de grado (1998-2012). 2013. 504 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2013.

PERROTTA, Daniela Vanessa. La difusión de políticas de acreditación en el MERCOSUR. **Diálogos sobre Educación**, n. 14, 2017. DOI: <https://doi.org/10.32870/dse.vi14.201>.

PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Philippe (org.). **Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives**. London: Palgrave Macmillan, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4>.

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

SABATIER, Paul A. (org.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, Paul A. (org.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-222.

SCHMIDT, Vivien A. Interpretivism in motion: discursive institutionalism as the fourth “new” institutionalism. *In*: ECHEVERRI-GENT, John; SADIQ, Kamal (org.). **Interpreting politics: situated knowledge, India, and the Rudolph legacy**. New Delhi: Oxford University Press, 2020. p. 51-93. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190125011.003.0003>.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (org.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TEN CATE, Lidia Nicole; MARENCO, André; KERN, Drisa; BRUXEL, Marília. Measuring state capacity: building a metric to compare Brazilian municipal governments. *In*: IPSA WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 27., 2023, Buenos Aires. **Proceedings [...]**. Montreal: International Political Science Association, 2023.

THELEN, Kathleen; CONRAN, James. Institutional change. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (org.). **The Oxford handbook of historical institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 51-70. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.3>.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. *In*: SABATIER, Paul A. (org.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187.

VAN DER HEIJDEN, Jeroen; KUHLMANN, Johanna; LINDQUIST, Evert; WELLSTEAD, Adam. Have policy process scholars embraced causal mechanisms? A review of five popular

frameworks. **Public Policy and Administration**, v. 36, n. 2, p. 163-186, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076718814894>.

VAN DER HEIJDEN, Jeroen; KUHLMANN, Johanna. Studying incremental institutional change: a systematic and critical meta-review of the literature from 2005 to 2015. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 3, p. 535-554, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12191>.

VIEIRA, Diego Mota; GOMES, Ricardo Corrêa. Mudança institucional gradual e transformativa: a influência de coalizões de advocacia e grupos de interesses em políticas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 21, n. 71, p. 679-694, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302014217100008>.

WEIBLE, Christopher M.; JENKINS-SMITH, Hank C. The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. *In*: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Philippe (org.). **Contemporary approaches to public policy**: theories, controversies and perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 15-34. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_2.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. *In*: SABATIER, Paul A. (org.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 65-92.