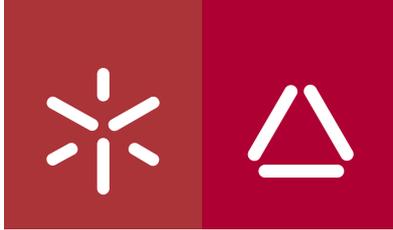




Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Aline Mota Albuquerque Coelho

Garantia da Qualidade no Ensino Superior e a Agência dos Stakeholders: uma análise institucional



Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Aline Mota Albuquerque Coelho

**Garantia da Qualidade no Ensino Superior
e a Agência dos Stakeholders: uma análise
institucional**

Tese de Doutoramento
Doutoramento em Sociologia

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor Ivo Manuel Pontes Domingues

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



**Atribuição-Não Comercial
CC BY-NC**

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Agradecimentos

À minha mãe e ao meu pai, pelo exemplo de vida que me inspira a cada dia.

À minha irmã, Anely, que me incentivou desde o início desta jornada.

Ao Ciro, por compreender e participar desta caminhada estando ao meu lado em todos os momentos.

Aos meus segundos pais, Albanir e Célio, pelo carinho e incentivo de sempre.

Aos meus amigos Sérgio, Joana, Rafaela, Luísa, Luzianne, Daniel e tantos mais, pela ajuda incondicional e pelo apoio que deram a execução deste trabalho.

Ao meu orientador Prof. Dr. Ivo pela constante presença e pelo privilégio de contar com suas análises e sugestões transmitidas ao longo de todo desta pesquisa.

Aos professores de diferentes nacionalidades pelas análises e sugestões valiosas que foram fundamentais para o aprimoramento desta pesquisa.

A todos os meus familiares e colegas pelo apoio constante e principalmente por minhas ausências pelos momentos de dedicação à investigação.

A todos os entrevistados pelo tempo e enorme contribuição.

À toda a equipe de apoio da coordenação do ICS por me ajudarem tanto.

A todos aqueles que, de uma maneira, ou outra, prestaram seu apoio e incentivo para a realização desta investigação.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio, nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mas declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Garantia da Qualidade no Ensino Superior e a Agência dos Stakeholders: uma análise institucional

Resumo

A gestão da qualidade nas Instituições de Ensino Superior (IES) é um processo iminentemente social, gestor e normativo em que o papel dos *stakeholders* é fundamental. A presente investigação debruça-se sobre a implementação dos Sistemas de Garantia da Qualidade (SGQ) no ensino superior e analisa a participação de três grupos de *stakeholders* - os estudantes, os docentes e os gestores internos do SGQ - e as consequências dessa participação para o SGQ.

No plano teórico, a investigação assenta na teoria institucional - legitimidade organizacional, isomorfismo, hipocrisia organizacional, *tight coupling* e *loose coupling*. Adota, ainda, a teoria da agência dos *stakeholders*, apresentando-os como fazedores do SGQ em contexto de constrangimentos institucionais. Ela foca, fundamentalmente, as contradições entre as pressões institucionais e as necessidades cotidianas dos *stakeholders*, entre a organização formal e a organização informal e entre discursos, decisões e ações. No plano metodológico, adota a estratégia de estudo de caso, realizado em uma universidade pública portuguesa. O estudo envolve diversas fontes secundárias (documentos constituintes e performativos do SGQ) e primárias (docentes, estudantes e gestores do SGQ).

Os resultados obtidos permitem identificar as diferentes concepções da qualidade dos *stakeholders* e como elas afetam a agência dos *stakeholders* nos processos de garantia da qualidade. Por um lado, é ressaltada a importância da participação efetiva de docentes e estudantes para o bom funcionamento do SGQ. Por outro lado, esses *stakeholders* apresentam uma visão crítica, associando-o mais a um sistema burocrático do que a sistema de melhoria da qualidade, gerando contradições e consequências não intencionadas. O resultado é a conformidade cerimonial com procedimentos formais internos isomórficos, o surgimento de práticas informais *loosely coupled* e não isomórficas e a adoção da hipocrisia organizacional como forma de manter a legitimidade organizacional e preservar os interesses dos *stakeholders*. Consequentemente, a eficácia do SGQ como promotor da melhoria da qualidade é prejudicada, tornando a perspectiva de docentes e estudantes sobre ele ainda mais negativa e retroalimentando um círculo vicioso que impede que o SGQ atinja seu pleno potencial.

Palavras-chave: ensino superior; garantia da qualidade; hipocrisia organizacional; *stakeholders*; *tight/loose coupling*.

Quality Assurance in Higher Education and Stakeholder's Agency: an institutional analysis

Abstract

Quality management in Higher Education Institutions (HEIs) is an imminently social, managerial and normative process in which the role of *stakeholders* is fundamental. This research focuses on the implementation of Quality Assurance Systems (QAS) in higher education and analyses the participation of three groups of *stakeholders* - students, lecturers and internal QAS managers - and the consequences of this participation for the QAS.

From a theoretical perspective, the research is based on institutional theory - organisational legitimacy, isomorphism, organisational hypocrisy, *tight coupling* and *loose coupling*. It also adopts the theory of *stakeholder* agency, presenting them as makers of the QAS in a context of institutional constraints. It focuses fundamentally on the contradictions between institutional pressures and the everyday needs of *stakeholders*, between the formal organisation and the informal organisation and between discourses, decisions and actions. Methodologically, it adopts the case study strategy, carried out at a Portuguese public university. The study involves various secondary sources (QAS constituent and performative documents) and primary sources (lecturers, students and QAS managers).

The results obtained make it possible to identify the *stakeholders'* different conceptions of quality and how they affect *stakeholder* agency in quality assurance processes. On the one hand, the importance of the effective participation of lecturers and students for the effective running of the QAS is emphasised. On the other hand, these *stakeholders* take a critical view regarding the QAS, associating it more with a bureaucratic system than a quality improvement system, generating contradictions and unintended consequences. The result is ceremonial compliance with formal procedures that are intra-organisationally isomorphic, the emergence of *loosely coupled* and non-isomorphic informal practices and the adoption of organisational hypocrisy as a way of maintaining organisational legitimacy and preserving *stakeholder* interests. Consequently, the effectiveness of the QAS as a promoter of quality improvement is undermined, making the perspective of lecturers and students on it even more negative and feeding back into a vicious circle that prevents the QAS from reaching its full potential.

Keywords: higher education; quality assurance; organisational hypocrisy; stakeholders; tight/loose coupling.

ÍNDICE

1	Introdução	1
2	Revisão da literatura e contexto da investigação	7
2.1	Revisão Sistemática da Literatura	7
2.1.1	Método de Seleção	7
2.1.2	Visão geral da literatura sobre garantia da qualidade em IES e <i>stakeholders</i>	9
2.2	Conceitos da qualidade	13
2.2.1	Qualidade como algo excepcional	16
2.2.2	Qualidade como perfeição ou consistência	17
2.2.3	Qualidade como adequação ao propósito	19
2.2.4	Qualidade como custo-benefício	23
2.2.5	Qualidade como transformação	24
2.3	Processo de Bolonha	26
2.3.1	Contexto Europeu	27
2.3.2	A implementação multinível	32
2.3.3	Contexto português	34
2.3.4	Críticas	38
2.4	Garantia da Qualidade e <i>Stakeholders</i>	46
2.4.1	A visão dos académicos	48
2.4.2	A visão dos gestores	53
2.4.3	A visão dos estudantes	54
2.5	Análise Teórica	56
2.5.1	A (não) dicotomia entre responsabilização e melhoria	56
2.5.2	Cultura da qualidade	58
2.5.3	A transformação (incompleta) da Universidade	62
3	Quadro Teórico	66
3.1	Institucionalização, Instituições e Agência	66
3.2	<i>Loose coupling</i> e <i>tight coupling</i>	70
3.3	Estrutura formal como mito e cerimônia	73
3.4	Legitimidade	78
3.5	Legitimidade e Agência Organizacional	82
3.6	Isomorfismo	87

3.7	Hipocrisia Organizacional	89
3.8	Organização para a ação e organização política	97
3.9	Garantia da Qualidade e Hipocrisia Organizacional na Universidade	105
4	Estratégia de Investigação.....	118
4.1	Caracterização do estudo de caso	120
4.2	Recolha de dados.....	122
4.3	Amostragem	124
4.4	Análise dos dados e elaboração do relatório.....	126
5	Estudo de Caso: apresentação dos resultados	130
5.1	Universidade U.....	130
5.2	Entrevistas	131
5.2.1	Estudantes	131
5.2.2	Docentes.....	139
5.2.3	Gestores da Qualidade.....	150
5.2.4	Visão Geral	154
5.3	Análise documental	161
5.3.1	Relatórios de Autoavaliação	161
5.3.2	Relatórios de Avaliação Externa dos Cursos.....	163
6	Estudo de caso: discussão dos resultados.....	171
6.1	Conceitualizações da qualidade e agência dos <i>stakeholders</i>	171
6.2	<i>Tight coupling, loose coupling</i> , isomorfismo e legitimidade na Universidade U	172
6.3	Estratégias de legitimação na Universidade U	180
6.4	O círculo vicioso burocrático do SGQ na Universidade U.....	186
6.5	Hipocrisia organizacional e fachadas organizacionais na Universidade U	192
7	Conclusão.....	198
7.1	Limitações da Investigação e trabalhos futuros	203
7.1.1	Teoria dos Stakeholders e a gestão dos stakeholders nas IES	205
7.1.2	Teoria da Coorientação e Teoria Ator-Rede	207
	Referências	209
	Anexo A – Guiões das entrevistas	238

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- A3ES - Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior
- ADISPOR - Associação dos Institutos Superiores Politécnicos Portugueses
- APESP - Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado
- BSC - *Balanced ScoreCard*
- CAE - Comissão de Avaliação Externa
- CIPES - Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior
- CNAVES - Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior
- EARASHE - *European Association of Institutions in Higher Education*
- EFQM - *European Foundation for Quality Management*
- EHEA – *European Higher Education Area*
- ENQA - *European Association for Quality Assurance in Higher Education*
- EQAR - *European Quality Assurance Register for Higher Education*
- ESG - *European Standards and Guidelines*
- ESU - *European Students Union*
- EUA - *European University Association*
- FUP - Fundação de Universidades Portuguesas
- IES - Instituição de ensino superior
- ISO - *International Organization for Standardization*
- NPM - *New Public Management*
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OMC – *Open Method of Coordination*
- PDCA - *Plan-Do-Check-Act*
- RJIES - Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior
- SGQ - Sistema de Garantia da Qualidade
- SWOT - *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*

TAR - Teoria Ator-Rede

TC - Teoria da Coorientação

TE - Teoria da Estruturação

TQM - *Total Quality Management*

TS - Teoria dos *Stakeholders*

UC - Unidade Curricular

UO - Unidade Orgânica

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Método de seleção de artigos.....	8
Figura 2 - Qualidade como transformação: Entradas, processos e saídas.....	26
Figura 3 - A escada de implementação da política de Bolonha.....	33
Figura 4 - Locus de expertise para a garantia da qualidade e para as práticas organizacionais.	43
Figura 5 - Tipos ideais na cultura de qualidade.....	59
Figura 6 – Tipos de organização e adequação ao contexto	99
Figura 7 - Relação entre os atributos políticos da organização.....	101
Figura 8 - <i>Loose coupling</i> entre políticas e práticas e entre práticas e resultados.....	116
Figura 9 – Atributos positivos e recomendações de melhoria nos relatórios da Unidade 1.....	165
Figura 10 - Atributos positivos e recomendações de melhoria nos relatórios da Unidade 2.....	165
Figura 11 – Clareza textual e conformidade do conteúdo nos relatórios da Unidade 1.....	166
Figura 12 - Clareza textual e conformidade do conteúdo nos relatórios da Unidade 2.....	167
Figura 13 - Natureza do conteúdo nos relatórios da Unidade 1.....	168
Figura 14 - Natureza do conteúdo nos relatórios da Unidade 2.....	168
Figura 15 - Proposições sobre <i>tight coupling</i> , <i>loose coupling</i> e isomorfismo	180
Figura 16 - Círculo vicioso da burocracia.....	187
Figura 17 - Círculo vicioso da burocracia aplicado à garantia da qualidade do ensino superior	189
Figura 18 - Proposições sobre hipocrisia organizacional	197

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Respostas estratégicas aos processos institucionais	86
Tabela 2 - Características dos tipos de organização.	103
Tabela 3 - Conceitualização da qualidade	158
Tabela 4 - Avaliação do SGQ	158
Tabela 5 - Análise das Avaliações Externas de Cursos	159
Tabela 6 - Análise das Autoavaliações de Cursos	159
Tabela 7 - Análise das Avaliações pelos Estudantes	160
Tabela 8 - Estratégias de legitimação adotadas pelos docentes no âmbito do SGQ	183
Tabela 9 - Estratégias de legitimação adotadas pelos estudantes no âmbito do SGQ	185

1 Introdução

A importância atribuída à qualidade no contexto das Instituições de Ensino Superior (IES) cresceu consideravelmente nas últimas décadas. É fato que a qualidade sempre foi uma preocupação das universidades (Rosa & Amaral, 2007, p.182). Porém, seguindo o que já havia acontecido na indústria e depois no setor de serviços de forma geral, tem havido um crescimento recente dessa preocupação que é, em grande parte, uma resposta a um ambiente externo mais exigente e competitivo, que demanda maior responsabilização, responsividade e eficiência em relação às necessidades dos clientes, e o consequente aumento da monitorização interna e externa da qualidade (Kundu, 2017; Tam, 1999; Westerheijden et al., 2007). O interesse dos diversos *stakeholders* em conhecer a efetividade do serviço entregue pelas IES gera a necessidade de demonstrar uma qualidade que antes era tomada por garantida (Harvey & Green, 1993). As empresas, empregadoras e futuras empregadoras dos estudantes, parceiras das IES em diversos projetos e fonte de receitas, estão envoltas em uma cultura da qualidade (Tam, 1999), e querem conhecer o retorno do investimento realizado (Harvey & Green, 1993); os governos querem ter IES em boas colocações nos rankings (Harvey & Green, 1993) e um fluxo de trabalhadores e cientistas capacitados que atendam às demandas sociais (Tam, 1999); os acadêmicos querem formar pesquisadores que continuem o processo de produção do conhecimento (Tam, 1999); as instituições querem ter sua qualidade reconhecida para obter vantagens na competição por recursos do mercado e dos governos (Harvey & Green, 1993). Por isso, a qualidade é hoje um aspecto central na operação das IES (Westerheijden et al., 2007).

Nesse contexto é que as últimas décadas do século XX ressaltaram a importância da garantia da qualidade nas IES (Santos, 2011; Westerheijden et al., 2007). Alguns aspectos que contribuíram para o aumento da preocupação com a garantia da qualidade foram a massificação do acesso, a escassez de recursos, a exposição às forças de mercado, a internacionalização e a maior exigência da sociedade (Milliken & Colohan, 2004; Santos, 2011). A massificação pode ser vista na maior quantidade e diversificação das IES, com crescimento do ensino politécnico e das instituições privadas, na diversificação das formações e na maior procura do ensino superior pela sociedade (Santos, 2011). Esse cenário salientou a preocupação com a qualidade e com a eficiência das IES (Simão et al., 2002), uma vez que o aumento do número de alunos e professores torna mais difícil uma garantia implícita da qualidade e exige processos mais institucionalizados (Santos, 2011). A internacionalização, com o aumento da mobilidade dos profissionais, levantou a questão da validade das qualificações em países diferentes daqueles onde as qualificações foram obtidas de forma que os profissionais possam exercer

suas profissões (Santos, 2011). A sociedade, por sua vez, com a maior conscientização dos cidadãos, passou a ver a qualidade da educação como um direito, a exigí-la das instituições e a buscar informações relacionadas nas instituições antes de decidir por uma formação ou uma instituição, o que demanda que os dados sobre a qualidade estejam disponíveis (Santos, 2011). Assim, montou-se um cenário que exige a conjugação do incremento no quantitativo de estudantes e professores com a manutenção de uma cultura de excelência, o que, associado às pressões do mercado e das famílias, impulsionou o Estado a estabelecer processos de avaliação da qualidade (Santos, 2011).

Dado o cenário descrito anteriormente, a preocupação com a qualidade no ensino superior ganhou destaque nas últimas décadas. Embora o conceito não seja recente, ele ganhou força a partir da década de 1980 (Rosa et al., 2012a). Já durante a década de 1990, os conceitos da qualidade com base no *Total Quality Management* (TQM) foram vistos como uma solução para adequar as IES às demandas e condições do mercado e às necessidades da sociedade (Cruickshank, 2003). Na Europa, um impulso primordial para a disseminação dos modelos da qualidade nas IES foi dado com a Declaração de Bolonha, que apontou para a padronização de metodologias e critérios da qualidade (Rosa et al., 2012a) e levou ao surgimento e fortalecimento de agências de avaliação e acreditação, como a europeia *European Quality Assurance Register for Higher Education* (EQAR) e a portuguesa Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). No âmbito das IES, as agências nacionais, como a A3ES, auditam e certificam os Sistemas de Garantia da Qualidade (SGQ) (Manatos et al., 2016), que assumiram um papel preponderante na implementação dos processos da qualidade. A adoção dos SGQ nas IES, portanto, é tema atual e relevante. É também tema sujeito a controvérsias e dificuldades, e cuja literatura é carente de estudos com abordagem mais holística, como discutido a seguir.

A adoção dos processos da qualidade em IES é uma questão polêmica. Embora estudos apontem benefícios na adoção dos conceitos da TQM e de SGQ (Melão & Guia, 2015; Lagrosen et al., 2007), inclusive no ensino superior (Cruickshank, 2003; Lundquist, 1997; Sarrico et al., 2013), a transposição do modelo para as Universidades recebe críticas de parte da comunidade acadêmica. Diversos autores percebem um progressivo processo de mercantilização da educação, com a Universidade servindo aos interesses do mercado (García Gómez, 2010; Martins, 2015; Saviani, 2007; Seixas, 2003; Silva Junior, 2017), o que acarreta mudanças nocivas no modelo de gestão e financiamento e nas relações laborais (Barbosa et al., 2016; Lima, 2010; Seixas, 2003; Silva Junior, 2017) e exige das Universidades a adoção de processos de gestão da qualidade ligados a modelos inadequados de excelência e *rankings* (Martins, 2015; Milliken & Colohan, 2004; Readings, 2003;

Seixas, 2003). A falta de aceitação da comunidade acadêmica é um obstáculo para o processo de implementação e gestão dos SGQ nas IES.

As características próprias do ensino superior, em geral, e das IES, em particular, constituem dificuldades na implementação e gestão dos SGQ. Mais que em outras organizações, as diferenças entre as IES requerem uma cuidadosa adaptação dos modelos da qualidade ao contexto das instituições (Boyle & Borden, 1997; Newton, 2000). A utilização de abordagens importadas do contexto industrial, sem considerar as peculiaridades das IES, termina por gerar poucos benefícios para as atividades diretamente ligadas à educação (Becket & Brookes, 2008; Houston, 2008; Lundquist, 1998) e por não considerar adequadamente as perspectivas e concepções dos *stakeholders* em relação à qualidade (Kettunen, 2014; Srikanthan & Dalrymple, 2003). Além disso, os *stakeholders* do ensino superior são diversos e possuem diferentes interesses e expectativas (Houston & Paewai, 2013; Lyytinen et al., 2017; Reavill, 1997; Tam, 1999). Esses interesses e expectativas, por sua vez, estão ligadas a aspectos culturais e sociais, como o desejo de liberdade acadêmica e a consequente preferência por um sistema de administração colegiado (Boyle & Borden, 1997; Boyle & Schwab, 1996; Srikanthan & Dalrymple, 2003; Venkatraman, 2007), e a natureza ambígua do aluno como cliente e coprodutor (Lau, 2014; Srikanthan & Dalrymple, 2002). Nesse sentido, a própria conceitualização da qualidade no ensino superior é problemática (Ball, 1985; Harvey & Green, 1993; Wittek & Kvernbekk, 2011), variando entre os grupos de *stakeholders* (Beerkens & Udam, 2017; Lyytinen et al., 2017). Portanto, as características das IES tornam as concepções da qualidade diversas e a implementação e gestão dos SGQ complexas.

Falhas na implementação dos SGQ também dificultam o processo. Dentre os principais problemas encontrados, temos: atribuição de mais importância aos processos do que aos resultados e melhorias (Tavares et al., 2016), gerando burocratização (Lim, 1999) e concentrando as melhorias em áreas administrativas e não no ensino e na aprendizagem (Lundquist, 1998); falta de alinhamento com a estratégia organizacional (Boyle & Borden, 1997); pouca integração entre a avaliação de desempenho e os planos de desenvolvimento de pessoal (Boyle & Borden, 1997); embora a qualidade do ensino e da aprendizagem seja um indicador complexo (Becket & Brookes, 2008), é adotada abordagem simplificadora na medição desses fatores (Warren, 1992). As falhas de implementação dos SGQ agravam as dificuldades apontadas anteriormente, formando um quadro desfavorável para um processo de mudança bem-sucedido.

A gestão dos *stakeholders* nas IES é tarefa complexa e fundamental ao processo de implementação e gestão dos SGQ. A consideração das perspectivas, a participação e a gestão dos

stakeholders são essenciais para o sucesso na adoção dos SGQ nas IES (Kettunen, 2014; Martin, 2018; Nadim & Al-Hinai, 2016; Srikanthan & Dalrymple, 2003), e podem complementar a abordagem tradicional de gestão da qualidade (Hickman & Akdere, 2017). Essa gestão, porém, é especialmente complexa nas IES e a influência dos *stakeholders* por vezes não é devidamente materializada (Leisyte et al., 2013). Por um lado, o contexto atual demanda a gestão de um número cada vez maior de *stakeholders* externos (Jongbloed et al., 2008). Por outro lado, as características de dominação profissional e de descentralização de poder e de decisões torna complexa a gestão dos *stakeholders* internos (Jongbloed et al., 2008). Há, ainda, barreiras para conciliar as necessidades e expectativas de *stakeholders* internos e externos, como a determinação da agenda de pesquisa e da oferta educacional, as estruturas internas de recompensas e a falta de cultura empreendedora das universidades (Jongbloed et al., 2008). Há grande diferença de percepção sobre a qualidade entre estudantes, professores e gestores (Houston, 2008; Tam, 1999). Os estudantes possuem uma identidade ambígua. São simultaneamente clientes e participantes (Lau, 2014; Srikanthan & Dalrymple, 2002). Sua principal expectativa é receber retorno pelo investimento financeiro efetuado (Cardoso et al., 2012), o que os levam a ter comportamentos que, muitas vezes, impactam negativamente os processos da qualidade (Ramsden, 1987). Os docentes, por outro lado, veem os SGQ como ameaças ao individualismo e à liberdade acadêmica (Boyle & Bowden, 1997; Boyle & Schwab, 1996; Srikanthan & Dalrymple, 2003; Venkatraman, 2007), além de causa de um acréscimo de trabalho em atividades burocráticas e vistas como menos importantes (Cardoso et al., 2019; Manatos et al., 2017a; Newton, 1999; Sarrico et al., 2013). Essas dificuldades na gestão dos *stakeholders* precisam ser superadas para a implementação bem-sucedida dos SGQ nas IES.

A implementação bem-sucedida dos SGQ nas IES depende da gestão dos *stakeholders*. Esta, por sua vez, depende da consideração de atributos como poder, legitimidade e urgência, que são atributos socialmente construídos (Mitchell et al., 1997). O estudo da implementação dos SGQ em IES requer, portanto, uma análise sociológica que permita entender a agência dos *stakeholders* em função das suas necessidades, expectativas e concepções da qualidade, e como essa agência influencia e é influenciada pela implementação e gestão dos SGQ.

A presente pesquisa busca explicar sociologicamente o processo de implementação e gestão dos Sistemas de Garantia da Qualidade (SGQ) em IES, a fim de responder a seguinte questão de pesquisa: como a implementação e gestão dos SGQ em IES impacta e é impactada pela agência dos diversos *stakeholders*? Pretende-se, assim, contribuir para um modelo da qualidade mais adequado às IES, que respeite suas características próprias e considere devidamente os *stakeholders*, valorizando o

nível meso e a agência dos *stakeholders*. É nesse sentido de valorizar o nível meso e sua relação com a agência dos *stakeholders* no nível micro que esta investigação ganha importância. Ao investigar as percepções e perspectivas dos *stakeholders* sobre o SGQ, buscar entender como elas influenciam os comportamentos desses *stakeholders* e como esses comportamentos impactam o SGQ, este trabalho adota uma perspectiva não reducionista e integrativa. Admitem-se os constrangimentos dos níveis macro e meso sobre o nível micro e da estrutura sobre a agência, mas é também reconhecida a preservação da capacidade agêntica e a capacidade, às vezes mais evidente e às vezes restrita, dos agentes de influenciar as estruturas e do nível micro de influenciar os demais níveis de análise. Dessa forma, um dos principais contributos é o estabelecimento de possíveis relações meso-micro que relacionam as percepções dos *stakeholders* sobre o SGQ com suas ações relativamente à garantia da qualidade ao mesmo tempo em que relaciona essas ações com os impactos delas no SGQ.

A busca por responder à questão de pesquisa está materializada em um conjunto de objetivos. Os objetivos do projeto abordam aspectos sociológicos e gerenciais, teóricos e práticos. Concretamente, pretende-se: 1) rastrear as concepções da qualidade aplicáveis e aplicadas nas IES, 2) determinar os impactos da adoção dos SGQ para a agência dos *stakeholders* e 3) explicar o processo de implementação dos SGQ nas IES, o qual é, simultaneamente, normativo, tecnológico, organizacional e sociológico.

Os objetivos gerais desdobram-se nos seguintes objetivos específicos: 1.1) caracterizar as diferentes concepções da qualidade segundo os grupos de *stakeholders* e 1.2) caracterizar a concepção da qualidade que suporta o modelo de certificação dos SGQ nas IES; 2.1) caracterizar os impactos deste processo na (re)produção das práticas rotinizadas e recursivas dos *stakeholders* e 2.2) caracterizar os impactos segundo os grupos de *stakeholders*; 3.1) explicar os processos de implementação bem-sucedidos segundo os grupos de *stakeholders* e 3.2) explicar os processos de implementação mal sucedidos segundo os grupos de *stakeholders*.

A consecução dos objetivos ocorre ao longo dos capítulos deste trabalho. Além desta Introdução e do capítulo de Conclusão, o trabalho é composto por outros cinco capítulos, descritos a seguir. No Capítulo 2 são apresentados os resultados de uma revisão sistemática da literatura relativa à garantia da qualidade no ensino superior. É também apresentado o contexto em que estão inseridos esta investigação e o caso estudado nos capítulos 5 e 6. Esse contexto é fundamental para a investigação, principalmente pela opção por uma estratégia de investigação assente em estudo de caso, onde o contexto é elemento primordial (Dooley, 2002; Hartley, 2004; Rowley, 2002; Yin, 1994). Assim, são apresentadas as diferentes concepções da qualidade e discutida a aplicabilidade de cada

uma ao ensino superior. É descrito o histórico da garantia da qualidade na Europa, e particularmente em Portugal, ao longo das últimas décadas, com ênfase para o Processo de Bolonha e as críticas a esse processo. São apresentadas, com base na literatura revista, as visões dos *stakeholders* frente à qualidade e à garantia da qualidade. Por fim, é esboçada uma análise inicial que ajuda a detalhar aspectos que este trabalho busca compreender.

O Capítulo 3 contempla o quadro teórico utilizado para analisar os resultados do estudo de caso. O quadro teórico adotado possui uma base marcadamente institucional e recorre especialmente às teses do neoinstitucionalismo ou institucionalismo sociológico (Hall & Taylor, 1996, p.946-950). Dessa forma, o capítulo apresenta algumas dessas teses, tais como o *tight coupling* e o *loose coupling* (Orton & Weick, 1990; Weick, 1976), a estrutura formal como mito e cerimônia (Meyer & Rowan, 1977), a legitimidade organizacional (Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2001; Selznick, 1996; Suchman, 1995) e o isomorfismo (DiMaggio & Powell, 1983). É reconhecida a capacidade agêntica dos indivíduos, no caso, os *stakeholders* do ensino superior, frente às instituições e ao ambiente institucional (DiMaggio, 1988; Powell, 1991; Scott, 2001). São apresentadas diferentes estratégias que indivíduos e organizações podem adotar na busca por legitimação (Oliver, 1991), com destaque para a hipocrisia organizacional (Brunsson, 1993a; Brunsson, 1993b; Brunsson, 2006; Brunsson, 2007; Lipson, 2007). Por último, é feita uma análise inicial da aplicação desses conceitos à garantia da qualidade no ensino superior.

O Capítulo 4 apresenta a estratégia de investigação. São discutidas as características do estudo de caso como estratégia científica, com seus requisitos teóricos e técnicos, suas vantagens e desvantagens. É explicada a opção pela adoção de uma estratégia de múltiplos casos, correspondendo a unidades organizacionais de base científica, e os casos estudados são caracterizados. São ainda apresentadas as abordagens de recolha de dados, amostragem e análise de dados.

O estudo de caso é abordado nos Capítulos 5 e 6. O Capítulo 5 detalha o estudo de caso realizado e apresenta os resultados obtidos por meio da análise documental e da análise de conteúdo das entrevistas realizadas com os *stakeholders*. O Capítulo 6, por sua vez, contém a discussão dos resultados do estudo de caso sob a luz do quadro teórico desenvolvido no Capítulo 3. Promove, dessa forma, o diálogo entre a teoria e a empiria, apresentando proposições e buscando atingir os objetivos de investigação propostos.

2 Revisão da literatura e contexto da investigação

Dado o crescente aumento da importância da qualidade no ensino superior, em geral, e da garantia da qualidade, em particular, uma vasta literatura tem sido construída ao longo das últimas décadas. Este capítulo debruça-se, inicialmente, sobre essa literatura, por meio de uma revisão sistemática focada na garantia da qualidade e, particularmente, na relação dela com os *stakeholders* do ensino superior. A partir dessa revisão da literatura, e com o aporte de trabalhos fundamentais identificados durante a revisão, serão discutidos temas relevantes para a compreensão histórica e atual da garantia da qualidade no ensino superior, estabelecendo o contexto para o trabalho analítico que será realizado nos próximos capítulos.

Assim, a seção 2.1 trata da revisão da literatura, descrevendo o método utilizado e alguns resultados relevantes encontrados. A seção 2.2 trata dos conceitos da qualidade aplicáveis e aplicados no ensino superior. A seção 2.3 descreve o processo desencadeado pela Declaração de Bolonha, destacando os cenários europeu e português. A seção 2.4 foca na relação entre a garantia da qualidade em Instituições de Ensino Superior (IES) e os *stakeholders*. Por fim, a seção 2.5 apresenta um resumo e uma análise dos aspectos mais relevantes abordados ao longo do capítulo, preparando o terreno para os capítulos posteriores.

2.1 Revisão Sistemática da Literatura

Em um tema tão largamente abordado quanto a garantia da qualidade, com uma quantidade praticamente inesgotável de trabalhos publicados, é importante selecionar aqueles que mais podem contribuir para a pesquisa e ajudar a refinar a análise de conceitos fundamentais à gestão da qualidade aplicada às IES. Esta seção descreve o método de seleção e análise da literatura adotado, bem como uma visão geral dos resultados. Alguns temas, julgados mais importantes para o prosseguimento deste trabalho, são detalhados nas seções seguintes.

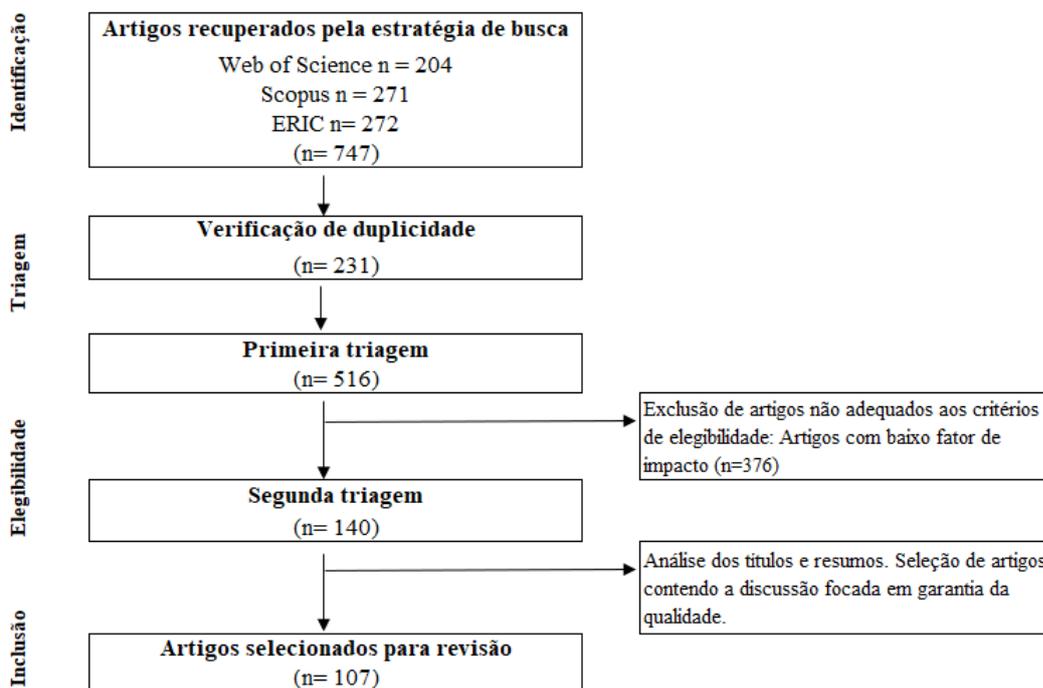
2.1.1 Método de Seleção

A revisão da literatura foi realizada com base no protocolo PRISMA (Liberati et al., 2009; Martinez-Silveira et al., 2014; Page et al., 2021), que descreve as atividades de seleção, filtragem e análise necessárias para uma revisão sistemática. Para a realização da revisão sistemática foram consultadas as bases de dados Web of Science, SCOPUS e ERIC (EBSCO). Foram aplicados descritores associados a educação superior (ex: *higher education, university*), gestão da qualidade (ex: *quality*

management, quality assurance) e *stakeholders* (ex: *stakeholders, students, lecturers*), em um formato de busca booleana, de forma a abranger a maior quantidade de pesquisas possível frente aos termos de investigação. Tais descritores foram escolhidos pois demonstram correlação com o objeto de estudo.

Figura 1

Método de seleção de artigos



Nota: Adaptado de Liberati et al. (2009); Page et al. (2021)

A pesquisa permitiu constituir um universo de 742 artigos. Os artigos identificados foram progressivamente filtrados, conforme apresentado na Figura 1. Em uma busca inicial, foi adotado como critérios de inclusão os trabalhos entre o período/ano de 1990 a 2022, nos idiomas inglês, espanhol e português, submetidos a revisão por pares. Em seguida foi realizada uma verificação de duplicidade e descartados os trabalhos duplicados. O passo seguinte foi a aplicação de critérios de elegibilidade. O primeiro critério de elegibilidade adotado foi o fator de impacto da publicação em que o trabalho foi publicado. Foram considerados as publicações dos dois primeiros quartis, Q1 e Q2, dos índices SJR¹ e JIF². Os trabalhos que passaram no primeiro critério foram então verificados quanto à aderência aos tópicos específicos de investigação e aqueles focados em outros assuntos foram descartados. Foi

¹ <https://www.scimagojr.com/>

² <https://clarivate.com/webofsciencelibrary/solutions/journal-citation-reports/>

constituída uma amostra de 107 artigos. A técnica de amostragem foi não probabilística multietápica. Os trabalhos selecionados de acordo com os passos descritos anteriormente foram analisados de forma mais detalhada. Foi realizado o fichamento desses trabalhos, foram identificados os temas tratados, os níveis de análise (macro, meso, micro) e a abordagem (gestionária, educacional, sociológica) e foi analisado o valor de cada artigo para esta investigação. Os trabalhos revistos constituíram a base para as seções seguintes deste capítulo.

2.1.2 Visão geral da literatura sobre garantia da qualidade em IES e *stakeholders*

Dentre os principais temas abordados, a literatura contém abundante material sobre a implementação de Sistemas de Garantia da Qualidade (SGQ). Foi encontrado inicialmente um número relevante de trabalhos que abordam o nível macro, voltados principalmente à análise crítica da qualidade em IES, com a discussão de problemas na aplicação das políticas de garantia da qualidade a nível nacional ou internacional, como no caso europeu. Algumas das pesquisas mais relevantes para este trabalho, concentradas no nível meso e micro, estão referenciadas nesta seção, com uma posterior síntese das características dos trabalhos encontrados. Quando o escopo é restrito a IES e o nível de análise principal é o meso, as publicações estão mais concentradas em algumas revistas especializadas em gestão e qualidade no ensino superior, como *Assessment & Evaluation in Higher Education*, *Quality Assurance in Education*, *Quality in Higher Education* e *Studies in Higher Education*.

A literatura foca fatores críticos de sucesso na implementação de SGQ. Apontam uma recorrente crítica à utilização de modelos industriais, em especial aos sistemas baseados na Total Quality Management, considerados inadequados às IES (Becket & Brookes, 2008; Cruickshank, 2003; Houston, 2008), os quais são vistos como mais úteis para as áreas administrativa e de serviços do que para as áreas educacionais (Becket & Brookes, 2008; Melo, 2019), tornam o processo lento e controverso (Cruickshank, 2003) e geram tensão entre o controle e a melhoria (Houston, 2008). As auditorias da qualidade, em particular, são vistas como úteis para a melhoria de processos (Kettunen, 2012; Shah, 2013), disseminação de boas práticas (Balagué et al., 2014) e realização de análises comparativas entre departamentos e entre instituições (Becket & Brookes, 2005) por meio do processo de *benchmarking* (Rosa et al., 2012b), mas têm pouco impacto na melhoria educacional (Becket & Brookes, 2005; Kettunen, 2012; Shah, 2013). A literatura revista reconhece a importância de envolver os funcionários (Nadim & Al-Hinai, 2016), de considerar o contexto específico das IES e as necessidades dos *stakeholders* (Houston, 2008; Nadim & Al-Hinai, 2016). Esta abordagem crítica foca o valor dos modelos da qualidade, o impacto das auditorias e a participação social. Para esta pesquisa,

para melhor compreender a agência dos *stakeholders* frente aos SGQ, são relevantes as pesquisas que estudam os processos de definição, implementação e regulação dos SGQ em IES, as perspectivas da qualidade adotadas e a participação dos *stakeholders* nesses processos.

A relação da garantia da qualidade com o ensino e a aprendizagem é estudada sob os prismas do processo e da medição. A definição de indicadores, questionários e técnicas para realizar a aferição da qualidade do ensino e da aprendizagem é abordada por diversos autores (Blackmore, 2009; Boyle & Bowden, 1997; Gaspar et al., 2008; Golding & Adam, 2016; O'Neill & Palmer, 2004; Ramsden, 1991; Spady, 1994). Entretanto, essa avaliação apresenta diversas dificuldades do ponto de vista da medição. De facto, embora seja adotada uma abordagem simplificadora (Warren, 1992), a medição desses fatores apresenta complexidades tais como a intangibilidade do processo (Venkatraman, 2007), as diversas consequências não intencionadas da avaliação, tais como focagem pedagógica redutora e valorização relativa dos resultados acadêmicos formais (Blackmore, 2009), e a controversa relação entre qualidade de ensino e qualidade de pesquisa (Brew, 2003; Cadez et al., 2017), cuja avaliação gera suas próprias consequências não intencionadas (Elton, 1988). Do ponto de vista processual, o modelo de avaliação da qualidade com base em conformidade e responsabilização é visto como pouco efetivo para a melhoria da qualidade do aprendizado, sendo preferível um modelo que privilegie as motivações e melhorias de processos internos (Harvey & Newton, 2004, Lundquist, 1998). Para esta pesquisa é importante avaliar como a qualidade do ensino e da aprendizagem é abordada na implementação dos SGQ e como essa abordagem impacta as percepções dos *stakeholders* e sua agência face aos processos de garantia da qualidade.

A literatura mostra que os estudantes possuem uma visão gerencialista e ambígua sobre a qualidade nas IES. Por um lado, existe uma grande preocupação com a empregabilidade, vista como principal retorno do investimento financeiro realizado (Cardoso et al., 2012; Mainardes et al., 2013), e a qualidade é relacionada à satisfação com o curso, ao estabelecimento de objetivos claros, à eficácia acadêmica e ao desenvolvimento de habilidades genéricas (Yin & Wang, 2015). Por outro lado, os estudantes parecem valorizar mais a infraestrutura, o ambiente acadêmico e os serviços de apoio do que a qualidade de ensino (Cardoso et al., 2012; Mainardes et al., 2013; Nadiri et al., 2009; Udam & Heidmets, 2013; Zineldin et al., 2011); em um caso extremo encontrado na literatura, a limpeza de salas de aula e casas de banho foi mais valorizada do que a qualidade dos professores (Zineldin et al., 2011). Assim, entre os estudantes, a satisfação com a qualidade pode ser mais afetada pelo contexto do que pelos processos organizacionais nucleares. Esta pesquisa busca entender as percepções dos estudantes em relação à qualidade e à garantia da qualidade e como essas percepções afetam a

agência desses *stakeholders*.

A visão dos docentes sobre a garantia da qualidade é considerada por um grande número de trabalhos. Os acadêmicos tendem a apoiar mais os processos da qualidade ligados a melhoria que aqueles relacionados com controle (Cardoso et al., 2013; Kleijnen et al., 2013; Rosa et al., 2012b), a aceitar melhor o controle por grupos internos e a rejeitar padrões impostos externamente (Kleijnen et al., 2013; Veiga et al., 2014). Os docentes também acreditam que possuem pouca influência na definição de políticas institucionais da qualidade (Santiago et al., 2015) e as suas percepções variam consoante as suas características, como professores com e sem cargos de gestão (Barandiaran-Galdós et al., 2012). Assim, as percepções dos docentes sobre a qualidade são variáveis. Em Portugal, especificamente, a literatura parece apontar que as perspectivas otimistas dos acadêmicos no início do processo de implementação dos SGQ (Cardoso et al., 2013) deram lugar a uma percepção mais pessimista desses sistemas (Rosa et al., 2020). Esta pesquisa explora a visão dos docentes e os impactos dessa visão na agência docente frente à garantia da qualidade.

A visão dos gestores é pouco considerada na literatura. Embora concordem com algumas críticas feitas pelos docentes (Magalhães et al., 2017; Mourad, 2017), em geral possuem uma visão mais positiva da garantia da qualidade (Cardoso et al., 2019; Manatos et al., 2017a; Stensaker et al., 2011). Têm também uma percepção mais positiva em relação à participação dos demais *stakeholders* (Manatos et al., 2017a). Este trabalho inclui os gestores da qualidade entre os *stakeholders* internos, por considerá-los como muito importantes pelo seu papel de definidores e implementadores dos procedimentos de garantia da qualidade nas IES.

A literatura analisada pode ser dividida, quanto aos níveis de análise, em dois grandes grupos: estudos macro e estudos meso. Os trabalhos de base sociológica estão concentrados no nível macro e realizam, em sua maioria, uma abordagem crítica, mais teórica do que empírica, da questão da garantia da qualidade no ensino superior, vista como uma consequência da mercantilização do ensino (ex: Martins, 2015; Seixas, 2003; Silva Junior, 2017). No nível meso, predomina a visão gestonária da garantia da qualidade em IES, com recorrente utilização de abordagens como a TQM. São estudos predominantemente quantitativos, assentes em inquérito por questionário e mais descritivos do que explicativos. Boas práticas, dificuldades e percepções são descritas, mas pouco explicadas. Quando há objetivos de explicação, as questões sociológicas não são suficientemente consideradas e, por vezes, são totalmente desconsideradas. Quando teorias sociológicas são convocadas, isso é feito principalmente para explicações no nível macro.

Em relação à abordagem teórica, destaca-se a presença da Teoria dos *Stakeholders* (TS). O

número relativamente grande de trabalhos encontrados que abordam a TS pode ser parcialmente justificado pelos termos de pesquisa utilizados. A Teoria dos *Stakeholders* é utilizada de forma bastante diversa nos trabalhos revisados. As pesquisas incluem estudos que utilizam a TS para as seguintes finalidades: identificar e analisar os *stakeholders*, suas identidades, necessidades e expectativas, e suas relações com as IES (Chapleo & Simms, 2010; Kettunen, 2015; Lau, 2014; Leisyte & Westerheijden, 2014; Mainardes et al., 2010; Mainardes et al., 2012; Slabá, 2015); avaliar a influência dos diversos *stakeholders* em função de características como poder, legitimidade e urgência (Benneworth & Jongbloed, 2010; Jongbloed et al., 2008; Leysite et al., 2013; Mitchell et al., 1997); entender como a governança das IES, com seus aspectos estruturais e normativos, promove a continuidade ou a mudança da influência dos *stakeholders* ao longo do tempo (Bjorkquist, 2008); medir o quão orientada aos *stakeholders* é uma IES, de forma a subsidiar ações de mercado por parte dos gestores (Llonch et al., 2016). Assim, as pesquisas têm orientado o seu foco para a influência agêntica dos *stakeholders* na gestão das IES. Nesta pesquisa será estudado como a agência dos *stakeholders* influencia e é influenciada pela adoção de SGQ.

Teorias de base sociológica são pouco exploradas. Embora várias teorias sejam abordadas, muitas vezes isso é feito de forma superficial, e sua utilização está concentrada principalmente em trabalhos teóricos e em análises macro (ex: Dobbins, 2015). Alguns poucos trabalhos (ex: Santiago & Carvalho, 2016; Tavares et al., 2016; Veiga et al., 2014) utilizam teorias da área das ciências sociais para tentar explicar dados empíricos. Dessa forma, há uma lacuna na literatura que é a utilização de teorias sociológicas para explicar as observações empíricas no nível meso e sua relação com o nível micro. Esta investigação contribui para o preenchimento dessa lacuna.

Há ainda lacunas nos trabalhos que abordam a relação da qualidade com os *stakeholders*. Nestes casos, a visão de docentes e discentes em relação à qualidade é bastante abordada, enquanto os demais *stakeholders* são marginalmente considerados nos estudos. Os *stakeholders*, suas necessidades, expectativas e poder de influência são mapeados e descritos, mas pouco é explicado sobre como essas características são construídas e como impactam a realidade das IES. É de se notar algumas exceções, em geral concentradas em grupos de pesquisa específicos. No caso português, por exemplo, grupos de pesquisadores ligados ao CIPES³ e à A3ES⁴ concentram grande parte dos trabalhos que conjugam descrição e explicação. De forma geral, porém, identifica-se uma lacuna na literatura - análise mais holística da garantia da qualidade em IES, com a convocação de teorias sociológicas que busquem explicações para além do nível macro, embora sem desconsiderá-lo. Esta pesquisa procura

³ Centro de Investigação de Políticas de Ensino Superior. Lista de publicações disponível em <https://www.cipes.pt/publications>.

⁴ Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. Lista de publicações disponível em <https://www.a3es.pt/pt/documentos/publicacoes>

valorizar o nível meso e a agência dos *stakeholders*.

As seções a seguir apresentadas detalham alguns temas abordados na literatura estudada e que compõem o contexto desta investigação e do estudo de caso realizado nos capítulos 5 e 6. Esses temas foram escolhidos pela sua relevância para a presente investigação, seja por tratarem do foco mais específico da investigação - a relação entre SGQ e *stakeholders* - seja por abordarem o contexto em que esta investigação se insere. Os temas contextuais abordados são os diversos conceitos da qualidade (seção 2.2) e o processo de Bolonha (seção 2.3). A literatura que trata especificamente de *stakeholders* do ensino superior e da relação deles com a qualidade e com a garantia da qualidade é abordada na seção 2.4. Sempre que aplicável, foi dada preferência ao estudo aprofundado da literatura que trata do contexto europeu e, particularmente, do contexto português, por ser o contexto em que esta investigação se insere. Além dos trabalhos selecionados por meio do método descrito na seção anterior, foram incluídas outras referências, por constituírem-se em referências fundamentais adotadas pelos trabalhos selecionados.

2.2 Conceitos da qualidade

A conceitualização da qualidade no ensino superior é questão complexa. Embora exista uma noção de que sabemos o que é qualidade e sabemos reconhecê-la quando a observamos (Wittek & Kvernbekk, 2011), o contexto atual exige uma qualidade que seja demonstrável e mensurável e que, para tanto, precisa ser definida. A conceitualização da qualidade no ensino superior, porém, é uma busca antiga e ainda inconclusiva (Ball, 1985; Wittek & Kvernbekk, 2011). A qualidade é vista como um conceito filosófico (Harvey & Green, 1993), elusivo (Green, 1994; Sahney et al., 2004; Schindler et al., 2015; Tam, 1999), ambíguo (Wittek & Kvernbekk, 2011), difícil (Sahney et al., 2004), intangível (Massy, 1997), contextual (Prakash, 2018), vago (Prisacariu & Shah, 2016; Wittek & Kvernbekk, 2011), multifacetado (Wittek & Kvernbekk, 2011), escorregadio (Prisacariu & Shah, 2016), polissêmico (Raposo, 2011), sem fronteiras claras (Wittek & Kvernbekk, 2011), amorfo (Dill, 2007), dentre outros termos que denotam a dificuldade na definição da qualidade. Assim, a qualidade “parece desafiar todas as tentativas de se alcançar um acordo quanto ao seu significado” (Wittek & Kvernbekk, 2011). A complexidade em se chegar a uma conceitualização amplamente aceita da qualidade deriva da sua natureza relativa, multidimensional e multifatorial.

A qualidade é um atributo relativo e multidimensional. Na perspectiva da satisfação dos *stakeholders*, o significado da qualidade varia de pessoa para pessoa. A qualidade, assim, está “nos olhos” do *stakeholder* (Jungblut et al., 2015; Kemenade et al., 2008). Porém, há diversos grupos de

stakeholders que precisam ser considerados: os provedores, aqueles que financiam o ensino superior, como o Estado, as entidades de fomento e, indiretamente, a sociedade, por meio dos impostos; os utilizadores do produto educacional, nomeadamente os estudantes; os utilizadores dos resultados da educação, notadamente os empregadores; os trabalhadores do setor, como docentes e administradores (Schindler et al., 2015). Diferentes *stakeholders* possuirão diferentes perspectivas da qualidade (Harvey & Green, 1993; Schindler et al., 2015; Udam & Heidmets, 2013). Essas perspectivas podem abranger diversas dimensões como, por exemplo, econômicas, sociais ou educacionais ou, ainda, uma associação de mais de um desses tipos (Houston, 2008). Essa multidimensionalidade torna a qualidade um conceito também dinâmico, uma vez que está inserida em um contexto econômico e social que muda ao longo do tempo (Schindler et al., 2015). Há um relativismo também em relação ao que define a presença ou a ausência da qualidade. A definição pode ser vista de forma absoluta (possui qualidade ou não possui qualidade), com base em limites externamente pré-estabelecidos, ou de forma relativa, a partir da maior ou menor conformidade com os objetivos e características estabelecidos pelo fornecedor do produto ou serviço (possui qualidade se cumpre os atributos informados) (Harvey & Green, 1993). Logo, não é adequado conceitualizar a qualidade sem considerar os *stakeholders* e o contexto em que estão inseridos.

A qualidade é um atributo multifatorial. Kemenade et al. (2008) veem a qualidade constituída por objetos, padrões, sujeitos e valores. O objeto é o foco da qualidade, ou seja, quando falamos da qualidade no ensino superior estamos a tratar da qualidade de quê? Dado que a qualidade é uma propriedade, ela pode ser atribuída a diferentes tipos de objeto (Wittek & Kvernbekk, 2011). Assim, o objeto pode ser um produto, um processo, um sistema, um programa educacional ou uma instituição (Kemenade et al., 2008; Wittek & Kvernbekk, 2011). Podemos estar tratando, por exemplo, da qualidade do estudante, dos docentes, do ensino, da IES, da organização ou conteúdo do currículo, dentre outros (Kemenade et al., 2008). Os padrões, por sua vez, servem como parâmetro para avaliar a qualidade (Kemenade et al., 2008). A utilização de algum tipo de parâmetro, embora pareça pouco controversa à primeira vista, desperta a questão sobre o que deve ser considerado para julgar a qualidade, ou seja, o que deve constar dos padrões (Kemenade et al., 2008). Temos, então, a questão dos sujeitos, que implica a definição de quem deve estabelecer o padrão (Kemenade et al., 2008). Diversos *stakeholders* ocupam uma posição aparentemente legítima para dizer o que é qualidade, sejam, por exemplo, os docentes que podem determinar o que deve ser aprendido em suas disciplinas, sejam os empregadores que podem determinar o que é necessário para trabalhar nas empresas ou sejam os próprios estudantes, como efetivos participantes do processo (Kemenade et al., 2008). Por

fim, temos os sistemas de valores adotados. Quando o controle é o valor predominante, teremos um foco na padronização e na eficiência (Kemenade et al., 2008). Se o a valor predominante é a melhoria contínua, o foco estará em melhorias incrementais a partir do feedback do cliente, o que torna esse valor especialmente alinhado com o ciclo PDCA e os padrões que o adotam como base (Kemenade et al., 2008). Quando o valor predominante é o compromisso, temos que o objetivo é colocar o estudante e a sociedade no centro do processo, estabelecendo um processo flexível que se adeque às necessidades transformativas atuais e futuras dos estudantes (Kemenade et al., 2008). Se o valor mais destacado for o da inovação, teremos um foco no desenvolvimento da criatividade e outras habilidades que possam satisfazer as necessidades futuras dos estudantes (Kemenade et al., 2008). Este trabalho trata da qualidade dos cursos e utiliza o arcabouço definido para as IES europeias como base para a consideração e discussão de padrões, sujeitos e valores.

A definição adotada da qualidade reflete-se na abordagem quanto à garantia da qualidade. A conceitualização da qualidade é um pré-requisito para a definição da garantia da qualidade, uma vez que é necessário antes saber o que é entendido como qualidade para, então, definir como tentar garanti-la e melhorá-la (Schindler et al., 2015; Wittek & Kvernbekk, 2011). Todas as diferentes visões da qualidade pelos diferentes *stakeholders*, porém, representam expectativas válidas e que irão requerer diferentes padrões, diferentes formas de mensurar a qualidade e diferentes métodos para avaliá-la, o que, por sua vez, irá influenciar na obtenção de diferentes resultados (Tam, 1999). Encontrar uma forma de avaliação que integre tantas visões diferentes, as quais muitas vezes são conflitantes e competem umas com as outras, é um grande desafio (Tam, 1999). Este emerge da dificuldade em se estabelecer uma conceitualização integrada da qualidade. Este trabalho não foge à complexidade do tema, e busca analisar as visões de diversos *stakeholders*.

Como pode ser visto pela combinação dos seus constituintes, e pelas diferentes perspectivas dos *stakeholders*, a conceitualização da qualidade, embora necessária, está longe de ser uma tarefa trivial. Diversos autores tentaram esquematizar e conceitualizar a qualidade (Kundu, 2017; Prisacariu & Shah, 2016; Schindler et al., 2015), alguns deles utilizando conceitos mais centrados em padronização e especificação e outros buscando definições mais centradas nos *stakeholders*, sendo essa última abordagem uma tendência que tem se acentuado desde o início do século (Schindler et al., 2015). Nesse sentido, Harvey e Green (1993) publicaram um trabalho seminal sobre a conceitualização da qualidade para o ensino superior. Este trabalho é um dos mais citados para a definição da qualidade no ensino superior (Kemenade et al., 2008; Marshall, 2016; Prisacariu & Shah, 2016; Wittek & Kvernbekk, 2011) e as conceitualizações expressas no artigo permanecem, mesmo tanto tempo

depois, consistentes com publicações mais recentes (Schindler et al., 2015). Os autores oferecem cinco conceitualizações diferentes da qualidade: qualidade como algo excepcional, qualidade como perfeição ou consistência, qualidade como adequação ao propósito, qualidade como custo-benefício e qualidade como transformação (Harvey & Green, 1993). Essas conceitualizações são tipos-ideais e, na prática, a qualidade adotada pelas instituições e embutida em políticas e padrões reflete, simultaneamente, várias dessas conceitualizações (Jungblut et al., 2015; Lomas, 2002). Essas conceitualizações são exploradas nas seções a seguir.

2.2.1 Qualidade como algo excepcional

A qualidade pode ser conceitualizada como o atributo de algo excepcional. Nessa conceitualização, a qualidade é vista no sentido de excelência, como algo distintivo, acima dos padrões (Brusoni et al., 2014; Harvey & Green, 1993). A atribuição da excepcionalidade pode ter uma origem pouco formal e objetiva, representando uma percepção da qualidade construída ao longo do tempo com base em ideais, normas e convenções socialmente construídas (Wittek & Kvernbekk, 2011). A excelência, nesse caso, não está submetida a julgamentos com base em critérios, mas com a ideia de algo diferenciado, inalcançável para a maioria (Brusoni et al., 2014). Como não pode ser objetivamente avaliada, não representa necessariamente a realidade atual (Harvey & Green, 1993). Uma implicação dessa visão é que a qualidade é auto evidente e, portanto, não precisa ser avaliada (Jungblut et al., 2015). Dessa forma, a qualidade como excelência pode prescindir de processos de avaliação da qualidade.

Uma outra forma de reconhecer a excelência é por meio de um processo um pouco mais objetivo, com base na identificação dos componentes da excelência (Harvey & Green, 1993). Os componentes incluem atrair os melhores estudantes, fornecer-lhes os melhores recursos humanos e materiais e atingir os melhores níveis de desenvolvimento do conhecimento (Harvey & Green, 1993). É uma visão ligada principalmente à reputação (Jungblut et al., 2015). É o caso de universidades tradicionais e famosas, as quais construíram uma reputação de excelência que permite atrair os melhores estudantes e os maiores recursos sem a necessidade de comprovar sua qualidade (Wittek & Kvernbekk, 2011). Embora essa visão fosse predominante até meados do século XX, quando um número relativamente pequeno de estudantes era aceito nas Universidades após uma rigorosa seleção que filtrava apenas os mais preparados e praticamente garantia a excelência dos graduados, ela perdeu força com a massificação do ensino superior, que passou a ser uma necessidade econômica dos países e não mais uma questão de privilégio (Tam, 1999). Dessa forma, a qualidade como

excelência com base reputacional também prescinde de processos padronizados de avaliação da qualidade, mas é um conceito que tem perdido espaço frente à massificação do ensino superior.

Uma terceira forma de reconhecer o caráter excepcional de uma instituição é ainda mais objetiva e formal. Trata-se da excepcionalidade em relação a um padrão (Harvey & Green, 1993). Nesse caso, critérios um pouco mais objetivos são estabelecidos e formalizados em um padrão. Assim, uma instituição se distingue das outras ao superar os limites estabelecidos. O princípio por trás dessa abordagem é que é possível estabelecer uma noção universalmente aplicável de excelência por meio de padrões relativamente estáticos e objetivos que podem ser facilmente quantificáveis e mensuráveis (Harvey & Green, 1993). A excelência ligada a um padrão aproxima a qualidade como algo excepcional da qualidade como perfeição (Brusoni et al., 2014). Aqui há uma tentativa de tornar as instituições comparáveis, mas ainda de uma forma absoluta, classificando-as em instituições com qualidade e instituições sem qualidade. Não há garantia, porém, de que estabelecer padrões com essas características seja uma tarefa viável, nem que os padrões definidos são uma representação adequada do que é qualidade (Harvey & Green, 1993). Nesse sentido, a qualidade como excelência com base na excepcionalidade em relação a um padrão precisa estar assente na avaliação da qualidade, mas apresenta uma visão limitada da realidade e é de difícil operacionalização.

A conceitualização da qualidade como algo excepcional é imprecisa. A definição da excelência vai depender de quem faz a definição e dos motivos por trás dessa definição (Brusoni et al., 2014). Em geral, é uma definição relativa, ou seja, um objeto é qualificado como de excelência em relação a outro, de qualidade inferior (Brusoni et al., 2014). Logo, conceituar qualidade como algo excepcional apresenta o mesmo problema da definição da qualidade discutido anteriormente, uma vez que excelência é um termo quase tão abstrato e relativo quanto qualidade. Os aspectos a serem considerados na qualificação da excelência e a importância atribuída a cada um desses aspectos pode alterar profundamente os resultados.

2.2.2 Qualidade como perfeição ou consistência

A qualidade como perfeição ou consistência tem como foco o processo e requer uma ampla cultura da qualidade⁵. Enquanto a qualidade como algo excepcional tem foco nas entradas (ex: atração dos melhores estudantes e docentes, obtenção de maiores e melhores recursos materiais) e saídas (ex: melhores classificações em relação aos padrões), buscando exceder os padrões estabelecidos, a qualidade como perfeição ou consistência trata de cumprir especificações com o menor número

⁵ A cultura da qualidade é discutida na seção 2.5.2

possível de defeitos (Harvey & Green, 1993). Para atingir a 'perfeição', é necessário envolver todos em uma cultura da qualidade, e processos que levam a saídas diferentes das especificadas devem ser corrigidos e melhorados, aproximando essa conceitualização da qualidade das ideias de Crosby (Harvey & Green, 1993). É necessário também ter-se uma especificação não-ambígua do que é 'perfeição' e a capacidade de agir em relação aos defeitos (Marshall, 2016). Dessa forma, a qualidade como perfeição baseia-se no estabelecimento de uma especificação que represente um padrão de perfeição que deve ser perseguido por meio de um processo de melhoria contínua.

A qualidade como perfeição é inclusiva. Se a qualidade como algo excepcional é obrigatoriamente exclusiva, já que a qualidade é uma distinção e deve ser atingida por poucas organizações, a qualidade como perfeição ou consistência é inclusiva, no sentido que qualquer produto ou serviço pode ter qualidade desde que se adeque à especificação (Harvey & Green, 1993; Jungblut et al., 2015). Na qualidade como algo excepcional há uma rejeição de especificações detalhadas, de forma a manter o caráter distintivo da qualidade (Wittek & Kvernbekk, 2011). Dessa forma, a qualidade como perfeição estabelece objetivos que são, a princípio, acessíveis a qualquer instituição, e pode ser atestada por avaliações da qualidade que comparem os processos reais da instituição à especificação de perfeição pré-estabelecida.

A qualidade como perfeição traz uma mudança na forma como a qualidade é tratada enquanto propriedade. A qualidade como perfeição (e as demais conceitualizações tratadas a seguir) difere da qualidade como algo excepcional na tipificação ontológica da propriedade qualidade. A qualidade como algo excepcional trata a qualidade como uma variável discreta com apenas duas categorias possíveis, ou seja, ou se tem qualidade ou não se tem (Wittek & Kvernbekk, 2011). A qualidade como perfeição admite gradações, ou seja, trata a qualidade como uma variável contínua, o que pode gerar ambiguidade nas classificações em situações de fronteira das categorias (Wittek & Kvernbekk, 2011), ou como variável discreta, o que torna a classificação mais simples (Wittek & Kvernbekk, 2011). Porém, tratá-la de forma contínua está mais de acordo com uma visão inclusiva da qualidade, em que todos podem possuir qualidade, em maior ou menor grau, e melhorá-la ao longo do tempo.

A aplicação da qualidade como perfeição à educação superior é limitada. Essa noção da qualidade é vista como pouco aplicável à educação superior (Lomas, 2002; Marshall, 2016) no sentido em que o objetivo de encorajar o desenvolvimento analítico e crítico dos estudantes não parece compatível com o cumprimento, sem defeitos, de uma especificação (Harvey & Green, 1993) e não é objetivo da educação superior produzir produtos, no caso, estudantes 'treinados', de maneira uniforme (Lomas, 2002). Dessa forma, embora apresente vantagens em relação à qualidade como algo

excepcional quanto à operacionalização da avaliação da qualidade e à inclusão de todas as instituições interessadas em melhorar seus processos, a qualidade como perfeição é demasiado restritiva, no sentido em que tenta impor uma uniformização pouco adequada ao ensino superior.

2.2.3 Qualidade como adequação ao propósito

A terceira conceitualização da qualidade é a da qualidade como adequação ao propósito. Trata-se de uma visão bastante utilizada no ensino superior em diversos países (Marshall, 2016; Matei & Iwinska, 2016; Stensaker, 2007). Essa é uma noção funcional da qualidade - um produto ou serviço de qualidade é aquele que atende o seu propósito (Harvey & Green, 1993). Esta definição da qualidade tem os seguintes atributos: (i) é relativa, dependendo do objetivo do produto ou serviço e sua especificação pode ser alterada ao longo do tempo se os objetivos forem alterados; (ii) é inclusiva, uma vez que qualquer produto ou serviço pode se encaixar nessa definição, porém, ao contrário da qualidade como perfeição, a ausência de falhas não é um pré-requisito, uma vez que mesmo um produto ou serviço com algum defeito pode atingir seus propósitos (Harvey & Green, 1993). A definição da qualidade como adequação ao propósito acentua o caráter flexível do termo (Stensaker, 2007). Há também uma maior flexibilidade para encaixar instituições com contextos diferentes, como, por exemplo, IES com maior foco em ensino e IES com maior foco em pesquisa (Matei & Iwinska, 2016). As dificuldades nessa abordagem sobre a qualidade são quem deve ter seus propósitos atendidos e como a adequação deve ser medida (Harvey & Green, 1993). A flexibilidade, ao mesmo tempo em que torna a qualidade como adequação ao propósito inclusiva, também torna a sua definição um tanto quanto vazia e, portanto, sujeita a todo tipo de influências políticas que não necessariamente atendem os verdadeiros propósitos dos *stakeholders* (Marshall, 2016). Dessa forma, a flexibilidade da qualidade como adequação ao propósito, embora traga benefícios para a sua adaptação às diversas instituições, apresenta um desafio adicional em termos de avaliação e garantia da qualidade.

No sentido de resolver os problemas por esse excesso de flexibilidade, a qualidade pode ser definida, por exemplo, em relação às especificações do cliente (Harvey & Green, 1993), que é a visão predominante na indústria (Houston, 2008). Na educação superior, como o produto não é visível ou tangível, também pode fazer sentido, em uma primeira análise, considerar a qualidade a partir da conceitualização do cliente (Michael et al., 1997). A ideia é que, ao atender as especificações do cliente, o produto ou serviço atenderá os requisitos desse cliente (Harvey & Green, 1993). Partindo do princípio de que o cliente pode especificar *a priori* o que deseja, a avaliação da qualidade se dará pela análise de em que medida os desejos do cliente foram atendidos (Harvey & Green, 1993). Essa

abordagem não passa sem as suas dificuldades. As especificações nem sempre irão refletir exatamente os requisitos do cliente, e os clientes, na maioria das vezes, não têm a oportunidade de especificar suas necessidades individuais (Harvey & Green, 1993). Assim, embora as necessidades dos clientes sejam levadas em consideração e até consideradas como fator primordial, a especificação muitas vezes é feita pelo fornecedor, que acaba por definir os requisitos e as necessidades do cliente (Harvey & Green, 1993). Mesmo que a especificação seja feita pelos clientes, a produção ainda está a cargo do fornecedor, que tentará satisfazer a especificação, mas a um custo aceitável (Harvey & Green, 1993). Adicionalmente, o fornecedor sempre buscará convencer o cliente, por meio de ações de marketing, por exemplo, de que o produto ou serviço atende suas necessidades (Harvey & Green, 1993). Surge, então, uma outra dificuldade - é medir até que ponto os requisitos dos clientes são atendidos (Harvey & Green, 1993). Dessa forma, um problema da qualidade como adequação ao propósito com base em uma especificação é que não há garantias de que o produto ou serviço especificado irá ao encontro das necessidades dos clientes.

Na educação superior, as complexidades da qualidade como adequação ao propósito são acentuadas. A abordagem da qualidade centrada no cliente é problemática e reflete de forma pobre a realidade (Houston, 2008). A primeira dificuldade é definir quem é o cliente cujos propósitos devem ser atendidos (Harvey & Green, 1993; Wittek & Kvernbekk, 2011). Aqueles que utilizam o serviço e aqueles que o financiam não são necessariamente os mesmos (Harvey & Green, 1993). A definição sobre quem usufrui dos resultados do serviço também não é simples, pois o usufruto é partilhado por diversos grupos de *stakeholders* (Harvey & Green, 1993). Há, assim, um grande número de *stakeholders*, internos e externos, que podem ser considerados como clientes (Sahney et al., 2004). Dessa forma, podemos ver, por exemplo, estudantes, empregadores, a sociedade e o Estado, dentre outros, como clientes (Harvey & Green, 1993; Sahney et al., 2004). Apontar apenas um desses *stakeholders* como 'o cliente' e utilizar suas perspectivas para definir a qualidade é uma simplificação e distorção da realidade, não refletindo as reais demandas do ensino superior (Houston, 2008). As vozes de todos os *stakeholders* são válidas e refletem expectativas e interesses variados, mas, como todas são legítimas, a legitimidade não pode ser atribuída a uma única voz isoladamente (Tam, 1999). Esse contexto suscita, então, a questão de como lidar com propósitos conflitantes (Wittek & Kvernbekk, 2011). Logo, a multiplicidade de *stakeholders* que podem ser considerados como clientes do ensino superior torna difícil a especificação da qualidade e, conseqüentemente, a aplicação da qualidade como adequação ao propósito.

Mesmo a especificação de um propósito para um grupo de *stakeholders* não é uma tarefa

trivial. Embora alguns autores tratem o estudante como o principal cliente e seja difícil excluí-lo de qualquer definição de cliente no ensino superior (Michael et al., 1997), essa visão é controversa e muitos autores acreditam que é também problemática (Sahney et al., 2004). Mesmo quando levamos em conta uma visão mais tradicional e simplista em que os estudantes são os clientes, temos que os clientes fazem parte do processo produtivo (Harvey & Green, 1993), o que é incomum em outras áreas. Enquanto os clientes, em outras áreas, costumam ter um poder autônomo, liberdade de agência, na relação com os fornecedores, os estudantes, por fazerem parte do processo, têm essa autonomia condicionada pelos procedimentos e controles existentes (Calma & Dickson-Deane, 2020). Por outro lado, os estudantes têm uma atuação mais ampla do que os clientes tradicionais, pois eles não apenas compram o serviço, mas são cocriadores e corresponsáveis por ele (Calma & Dickson-Deane, 2020). Assim, além de clientes, os estudantes são também entrada, processo e saída do sistema educacional, constituindo-se, ao mesmo tempo, em cliente, processo e produto (Sahney et al., 2004). Como participantes, e não meros compradores, os estudantes são também responsáveis pela satisfação dos seus próprios propósitos (Calma & Dickson-Deane, 2020). Além disso, os estudantes, enquanto clientes, muitas vezes não têm a oportunidade de especificar o que desejam (Harvey & Green, 1993). Os estudantes, na maior parte das vezes, precisam escolher dentre as opções que lhe são oferecidas, e cujos requisitos foram definidos pelo fornecedor (Harvey & Green, 1993), que pode ser, a depender de cada contexto, composto por Estado, IES, docentes e outros atores. Dessa forma, as peculiaridades do ensino superior, particularmente o papel multifacetado dos estudantes, adiciona mais uma camada de complexidade na aplicação da qualidade como adequação ao propósito.

Também é necessário analisar se os clientes conseguem identificar apropriadamente suas necessidades de forma a refleti-las em suas perspectivas da qualidade. Os estudantes podem não ser os *stakeholders* mais bem posicionados para fazer essa especificação (Harvey & Green, 1993). Eles podem não ter a capacitação e experiência necessárias para discernir suas necessidades a longo prazo (Harvey & Green, 1993) e as suas perspectivas podem não estar alinhadas com o que os docentes consideram como relevante ou com o que os empregadores esperam dos graduados (Dicker et al., 2018). As IES também resistem em tratar os estudantes como clientes que “têm sempre razão” e cujos desejos são compatíveis com que é melhor para eles em termos de educação, argumentando que os estudantes tendem a focar no curto prazo, em ser aprovados nas disciplinas, mais que em adquirir conhecimentos que possam ser úteis no longo prazo (Michael et al., 1997). Tratar os estudantes como clientes que têm sempre razão pode mudar o foco da educação para os serviços de apoio ao cliente, o foco do docente para o entretenimento do cliente ao invés da facilitação da

aprendizagem, e o foco da medição para a satisfação do cliente ao invés dos resultados de aprendizagem (Calma & Dickson-Deane, 2020). Porém, como a capacitação dos estudantes é processo e produto, esta pode ser afetada pela sua percepção, legítima ou ilegítima, da adequação da educação à satisfação das suas necessidades, estimulando insatisfação, desmotivação e redução da procura das IES (Dicker et al., 2018; Harvey & Green, 1993). Assim, a relação entre expectativas e necessidades dos estudantes e a qualidade da educação torna a definição da qualidade centrada nos clientes potencialmente ambígua.

Dada a dificuldade em definir a qualidade do ponto de vista do cliente, a qualidade como adequação ao propósito é muitas vezes definida pela ótica da IES. A qualidade, dessa forma, não seria atender as especificações do cliente, mas alcançar os objetivos e satisfazer a missão da IES (Harvey & Green, 1993). Cabe à instituição, nesse sentido, definir claramente sua missão e seus objetivos e ser efetiva em alcançá-los (Harvey & Green, 1993; Lomas, 2002). Para que a adequação ao propósito sob a ótica do cliente e a adequação ao propósito expressa na missão institucional convirjam, é necessário que a missão seja responsiva às necessidades dos clientes, o que impõe que a satisfação dos clientes também seja avaliada (Harvey & Knight, 1996). A abordagem de adequação ao propósito por meio da missão institucional é comumente recomendada - ou imposta, a depender do caso - pelo Estado e salienta o papel da garantia da qualidade como ferramenta para aferir se as instituições estão e em que grau estão atingindo seus propósitos (Harvey & Green, 1993). A garantia da qualidade seria, nesse sentido, responsável por garantir que as ações certas estão sendo executadas da forma correta para que a missão da instituição seja atingida e o papel regulatório do Estado e das duas agências seria se certificar que as instituições possuem esses controles e que eles são adequados (Harvey & Green, 1993). Dessa forma, a mudança de foco do cliente para a instituição salienta o papel da garantia da qualidade.

Os processos de garantia da qualidade, porém, não conseguem preencher todas as lacunas. Antes de avaliar a qualidade, é preciso definir o que será avaliado (Harvey & Knight, 1996). A principal dificuldade está em definir, em meio a diferentes visões de diferentes *stakeholders*, qual deve ser o propósito da educação superior (Dicker et al., 2018; Harvey & Green, 1993). Os clientes primários, aqueles que recebem o serviço, no caso os estudantes que recebem a educação, e os empregadores, clientes secundários, que empregam os estudantes 'treinados', podem ter perspectivas diferentes da qualidade (Dicker et al., 2018; Harvey & Green, 1993). Ou seja, até que ponto o cumprimento da missão institucional significa o atendimento dos requisitos dos clientes? A adequação ao propósito é um conceito bastante abrangente que pode tomar praticamente qualquer forma desde que um

propósito possa ser formulado (Campbell & Rozsnyai, 2002; Westerheijden et al., 2007). É necessário avaliar, assim, se a garantia da qualidade consegue realmente medir o atendimento aos requisitos e necessidades dos clientes (Harvey & Green, 1993). Em outras palavras, além da adequação ao propósito, é necessário avaliar a adequação do propósito (Campbell & Rozsnyai, 2002; Lomas, 2002). A utilização da qualidade como adequação ao propósito, em conjunto com a adequação do propósito, tem sido a definição predominantemente adotada para o ensino superior (Westerheijden et al., 2007). Porém, dada a já discutida falta de precisão desses termos, a operacionalização desse conceito continua cercada de indefinições (Westerheijden et al., 2007). Nesse sentido, a qualidade como adequação ao propósito e do propósito pode se beneficiar da análise da visão dos *stakeholders* para melhorar a definição do propósito a ser atendido.

2.2.4 Qualidade como custo-benefício

A ideia da qualidade como custo-benefício está relacionada com o conceito de eficiência. Trata-se de atingir a melhor qualidade possível, medida por critérios como atendimento a padrões e especificações, confiabilidade etc., ao menor custo (Harvey & Green, 1993). É um conceito que ganhou força a partir de um processo que incluiu as pressões pela massificação do ensino e o consequente aumento do interesse da sociedade e do mercado de trabalho pelo ensino superior, o que levou os governos, como representantes da sociedade, a uma busca por maior transparência dos custos e benefícios do ensino superior (Kohoutek, 2009).

Na educação superior, a qualidade como custo-benefício está intimamente ligada ao conceito de responsabilização. As IES são responsáveis perante os seus financiadores, seja o Estado, muitas vezes o principal financiador e representante dos pagadores de impostos, sejam as empresas, ou sejam, nos casos em que o ensino não é gratuito, os próprios estudantes, pela utilização eficiente dos recursos (Harvey & Green, 1993; Lomas, 2002). Dessa forma, a qualidade como adequação ao propósito é buscada, mas limitada pela análise de custo-benefício (Harvey & Green, 1993). É uma abordagem relacionada ao *New Public Management*, com as IES sendo tratadas cada vez mais como empresas comerciais submetidas à competição e às forças do mercado (Jungblut et al., 2015; Marshall, 2016) e incorporando a busca pelo lucro (Wittek & Kvernbekk, 2011). Esse contexto, por vezes, é visto como uma substituição da autonomia acadêmica e da gestão colegiada pelo controle estatal e das forças do mercado (Lomas, 2002), gerando resistências. Um problema dessa abordagem é que não há definição sobre o que é 'benefício' e quem deve se beneficiar (Marshall, 2016). Nesse sentido, custo-benefício pode ter significados muito diferentes para as partes interessadas.

A qualidade como custo-benefício implica em uma série de mecanismos de controle. Auditorias e indicadores de desempenho são utilizados para monitorizar a eficiência no uso de recursos (Harvey & Green, 1993). Embora os indicadores de desempenho possuam um objetivo mais amplo, buscando medir não apenas a eficiência, mas também a efetividade e, teoricamente, tornem possível a comparação entre instituições, há uma tendência a definir mais indicadores para medir aquilo que é facilmente mensurável, como a eficiência, deixando em segundo plano o que é mais difícil medir, como a efetividade, o que reduz a capacidade dos indicadores de realmente mensurar o atingimento dos propósitos (Harvey & Green, 1993; Green, 1994). A aprendizagem, por exemplo, sendo um fator intrínseca e claramente relacionado com os propósitos dos *stakeholders*, é extremamente difícil de se medir (Venkatraman, 2007; Blackmore, 2009). Como os indicadores de desempenho são, muitas vezes, utilizados como forma de objetivar qualidade (Schindler et al., 2015), a escolha disfuncional dos indicadores pode ter consequências indesejadas na forma como a qualidade é abordada pelas instituições. Essas consequências indesejadas constituem um ponto de interesse deste trabalho e são discutidas nos capítulos seguintes.

2.2.5 Qualidade como transformação

O conceito da qualidade como transformação tenta captar uma peculiaridade de alguns tipos de serviço, em especial da educação. Enquanto na maioria dos serviços o fornecedor presta o serviço “para o consumidor”, na educação o fornecedor presta o serviço “no consumidor”, em um processo necessariamente contínuo, único e negociado de transformação dos estudantes e dos pesquisadores (Harvey & Green, 1993). A qualidade como transformação é um conceito assente na premissa de que um propósito fundamental da educação é transformar as experiências de vida dos estudantes por meio da sua participação no processo educacional (Harvey & Knight, 1996). Esse processo leva a duas transformações principais: o aprimoramento do participante e o empoderamento do participante (Harvey & Green, 1993).

O aprimoramento do participante ocorre por meio da adição de valor às suas capacidades. O valor adicionado manifesta-se no incremento dos conhecimentos, das capacidades e das habilidades do participante (Harvey & Green, 1993). Assim, quanto maior o aprimoramento, maior a qualidade da instituição (Harvey & Green, 1993). Os estudantes, nesse caso, são aqueles que recebem o valor adicionado e são também o próprio resultado, o ‘produto’ com valor adicionado (Kemenade et al., 2008). Nesse sentido, a qualidade como transformação possui diferenças fundamentais em relação à qualidade como custo-benefício. Enquanto a qualidade como custo-benefício se preocupa

principalmente com a eficiência do processo e dá pouca atenção às entradas e saídas, para a qualidade como transformação, conhecer as entradas – conhecimentos e capacidades dos estudantes ao entrar no ensino superior – e as saídas – conhecimentos e capacidades dos estudantes ao sair do ensino superior – está no centro das preocupações (Jungblut et al., 2015). Em tese, a medição de valor adicionado é uma melhor forma de avaliação da instituição, uma vez que considera a comparação entre o nível de entrada e de saída dos estudantes, mensurando de forma mais realista, portanto, o impacto da instituição no estudante (Tam, 2010). Ainda restam, porém, as questões do que é considerado de valor e como medir o valor adicionado.

O empoderamento do participante é o segundo tipo de transformação. O empoderamento dá ao participante a capacidade e o poder de influenciar sua própria transformação (Harvey & Green, 1993). Isso implica em envolver o participante nas tomadas de decisão e em incentivar uma maior consciência e uma maior confiança que permitam ao participante tomar decisões relativas à sua transformação (Harvey & Green, 1993). O empoderamento pode ocorrer por diversos meios como, por exemplo, a avaliação pelos estudantes, um maior poder de decisão para o estudante escolher seu currículo e o desenvolvimento da capacidade de pensamento crítico do estudante (Harvey & Green, 1993). O empoderamento, assim, envolve um processo mais centrado nos estudantes, dando-lhes maior autonomia e maior responsabilidade (Harvey & Green, 1993). Trata-se de aprimorar os conhecimentos e habilidades, mas também de melhorar a capacidade do estudante de buscar, adquirir e aplicar novos conhecimentos (Harvey & Knight, 1996). Aqui temos outra diferença fundamental entre a qualidade como transformação e a qualidade como custo-benefício. O papel do estudante na qualidade como custo-benefício é mais passivo, sendo um *stakeholder* que é afetado pelo processo, enquanto na qualidade como transformação o estudante é ativo, é responsável pela própria transformação (Jungblut et al., 2015).

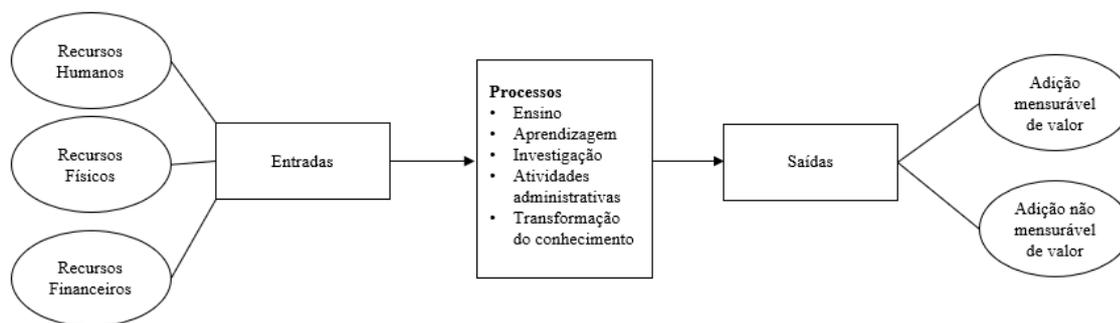
A qualidade como transformação tem vantagens, mas também apresenta dificuldades. Dentre as vantagens, temos que o estudante é colocado como elemento central e ativo do processo educacional, e as transformações podem enquadrar as necessidades de múltiplos *stakeholders* (Marshall, 2016). As principais dificuldades são definir quais transformações são desejáveis e encontrar uma forma objetiva de mensurar essas transformações, uma vez que elas são mais holísticas que a simples aquisição de conhecimentos, podendo ser transformações intelectuais, sociais, emocionais etc. cuja avaliação é subjetiva (Lomas, 2002; Marshall, 2016). Nesse sentido, a qualidade como transformação padece de um problema semelhante ao da qualidade como adequação ao propósito, em que a flexibilidade, ao mesmo tempo em que torna a qualidade mais adaptável, a torna

também mais difícil de avaliar.

O sistema de transformação gera resultados tangíveis e intangíveis. Sahney et al (2004) argumentam que o sistema de transformação recebe, como entradas, recursos humanos (estudantes, docentes, pessoal administrativo etc.), físicos (instalações, equipamentos, materiais etc.) e financeiros, e, por meio de processos (ensino, aprendizagem, pesquisa, atividades administrativas etc.), gera como resultados adição de valor, saídas tangíveis e saídas intangíveis. A lista de saídas parece redundante. Na visão da educação como transformação, os resultados são, como dito anteriormente, o aprimoramento do estudante, mais tangível e mensurável, e o empoderamento do estudante, menos tangível e mensurável. Assim, o modelo de Sahney et al. (2004) foi adaptado para eliminar essa redundância. As saídas foram redefinidas como adição mensurável de valor e adição não mensurável de valor.

Figura 2

Qualidade como transformação: entradas, processos e saídas



Nota: Adaptado de Sahney et al. (2004).

Harvey e Knight (1996) veem as demais conceitualizações da qualidade como formas limitadas de operacionalizar a qualidade como transformação. Elas conseguem operacionalizar alguns aspectos, mas são inadequadas para incorporar o processo holístico de transformação dos estudantes (Harvey & Knight, 1996). Dessa forma, temos que a parte mensurável do valor adicionado pode ser operacionalizada pelas conceitualizações anteriores da qualidade, mas o valor adicionado não-mensurável, particularmente o empoderamento do estudante, não é tratada adequadamente.

2.3 Processo de Bolonha

A preocupação com a qualidade no ensino superior ganhou destaque na Europa nas últimas décadas. Embora o conceito não seja recente, ele ganhou força a partir da década de 1980 (Rosa et

al., 2012a). Um estímulo fulcral, na Europa, para a difusão dos modelos da qualidade nas IES foi dado com a Declaração de Bolonha, a qual apontou para a padronização de metodologias e critérios da qualidade (Rosa et al., 2012a) e levou ao surgimento e fortalecimento de agências de avaliação e acreditação, como a europeia *European Quality Assurance Register for Higher Education* (EQAR) e a portuguesa Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES).

O processo de Bolonha será descrito nas próximas seções. Primeiramente, será abordado o contexto europeu, destacando-se o histórico de criação e consolidação das estruturas burocráticas e as características do sistema europeu de garantia da qualidade. A seguir, o foco será Portugal e o histórico e estrutura do sistema português de garantia da qualidade também será apresentado. Por fim, será realizada uma análise crítica do tema tomando como base a literatura estudada.

2.3.1 Contexto Europeu

Na União Europeia, os modelos de garantia da qualidade estabelecidos nas últimas décadas nos países-membros foram estruturados com base em quatro elementos (Kohoutek, 2009). O primeiro é a existência de uma agência nacional, supra institucional, para coordenar o processo; o segundo é a autoavaliação, ou avaliação interna, por parte das IES; o terceiro é a avaliação externa, com foco da acreditação, realizada por pares e coordenada pela agência nacional; e o quarto é o processo de reporte, com a publicação de relatórios que resumem os resultados das avaliações. Assim, os processos de garantia da qualidade estão notadamente assentes na avaliação e na acreditação. Na avaliação, o foco está na monitorização e melhoria contínua da qualidade do ensino, da investigação e de ações culturais envolvendo o meio interno e externo à instituição (Santos, 2011). Há, pelo menos em teoria, maior predomínio das ações de melhoria, o que se justifica, uma vez que ela é responsável por fornecer informações precisas e direcionadas para a garantia da qualidade interna da instituição (Santos, 2011). Na acreditação, o foco está na manutenção dos requisitos mínimos com vistas ao reconhecimento do curso ou da instituição como um todo (Santos, 2011; Veiga et al., 2014), e há o predomínio dos procedimentos de controle e verificação da conformidade (Santos, 2011). Dessa forma, temos, por um lado, a autoavaliação, mais focada na melhoria, e a acreditação, por meio da avaliação externa, com mais ênfase na responsabilização.

A importância relativa da autoavaliação e da avaliação externa sofreu mudanças ao longo do processo. Embora a autoavaliação fosse, inicialmente, vista como a peça fundamental do modelo (Kohoutek, 2009), uma mudança na direção de atribuir mais importância às avaliações externas foi se consolidando ao longo do tempo. Essa mudança ocorreu em meio a um contexto marcado pelas ideias

do *New Public Management* (Kohoutek, 2009), com maior ênfase na responsabilização (Harvey & Newton, 2004). A maior importância da responsabilização por meio das avaliações externas se deu, entre outros motivos, pela necessidade de tornar comparáveis as instituições de diferentes países, de forma a facilitar a mobilidade de estudantes e profissionais (Kohoutek, 2009), de garantir níveis mínimos de qualidade (Harvey & Newton, 2004) e de tornar públicas as informações da qualidade para *stakeholders* externos (Harvey & Newton, 2004). Essa mudança em direção à responsabilização pela avaliação foi acelerada a partir do processo de Bolonha, com a implementação ou o fortalecimento de processos externos de acreditação, o que reduziu a importância dos valores intrínsecos das organizações e aumentou a importância dada aos valores extrínsecos, atribuídos pelas agências reguladoras (Kohoutek, 2009). Dessa forma, ao longo do tempo, passou-se de um contexto voltado para dentro da IES, com maior prevalência da autoavaliação e da melhoria, para um contexto mais voltado para o ambiente externo, com papel mais relevante dado à avaliação externa e à responsabilização.

A Declaração de Bolonha, em junho de 1999, foi consequência da evolução da avaliação superior que foi sendo desenvolvida ao longo do tempo. A declaração de Bolonha teve como objetivo a concepção de um Espaço Europeu de Ensino Superior (EHEA – *European Higher Education Area*), a ser desenvolvido ao longo de dez anos, e foi acordado entre Ministros da Educação de 29 países europeus, sendo posteriormente adotada por vários outros países (Simão et al., 2005). Visava uma maior competitividade do EHEA frente à globalização no setor de ensino, com a promoção da mobilidade de estudantes e docentes e da empregabilidade dos graduados (Simão et al., 2005). Objetivava também que as IES assumissem o papel autorregulador e promovessem de forma ativa seus próprios processos de reforma, não atuando apenas em função de legislação advinda do governo, mas como parceira e promotora da ação a nível institucional e nacional (Simão et al., 2002). Dessa forma, os objetivos gerais buscavam a cooperação e participação ativa das IES na consecução dos objetivos nacionais e europeus.

Além dos objetivos amplos, a Declaração de Bolonha apresenta um arcabouço de referência para o ensino superior na União Europeia. Cada país membro ficou incumbido de tomar decisões quanto a medidas e reformas para alinhar seus respectivos sistemas educacionais (Simão et al., 2002). Essa foi uma importante repercussão da declaração, uma vez que foi uma tentativa de impulsionar a mudança frente aos desafios, a nível institucional e a nível estrutural, no ensino superior europeu (Simão et al., 2002). Em relação aos objetivos específicos iniciais, eles apontavam para que cada país desenvolvesse: (1) um sistema de graus coerente e comparável, (2) um sistema de créditos

ECTS que promova a acumulação de créditos ao longo da vida, (3) um sistema de avaliação com critérios e metodologias comparáveis, (4) um sistema que contemple transparência na certificação de habilitações, (5) a promoção de mobilidade entre estudantes, professores, investigadores, funcionários, (6) o processo associado às dimensões europeias do ensino superior relativas a organização curricular, mobilidade, programas integrados de estudo, formação e investigação (Simão et al., 2002). Dessa forma, os objetivos estabelecidos reforçaram a questão da comparabilidade, de uma universidade voltada mais para o ambiente externo.

A declaração apresenta ainda recomendações relativamente aos sistemas de avaliação da qualidade. De acordo com essas recomendações, os sistemas de avaliação da qualidade devem seguir os seguintes objetivos: (1) Garantir a qualidade do ensino superior no contexto económico, social e cultural específico do país, tomando simultaneamente em consideração a dimensão europeia e a existência de um mundo em rápida evolução, (2) Incitar e ajudar as instituições de ensino superior a basearem-se na avaliação, para melhorarem a qualidade do ensino e das aprendizagens, bem como na formação e na investigação, (3) Incentivar a cooperação europeia e internacional visando a troca de experiências nos aspetos referidos (Simão et al., 2005). Ainda nas recomendações, é proposta a criação de uma rede europeia de cooperação entre as autoridades responsáveis pela avaliação ou pela garantia da qualidade do ensino superior nos seus respectivos países, sendo que inicialmente essa ideia foi trabalhada sob a coordenação da Comissão Europeia. Assim, ficou ressaltada a importância da avaliação externa da qualidade.

Nesse sentido, em 2000, foi criada uma entidade europeia para promover a garantia da qualidade, a *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) (Simão et al., 2005). A ENQA surge com a missão de promover a cooperação a nível europeu, no domínio da avaliação e garantia da qualidade, entre todos os atores envolvidos (Santos, 2011). A ENQA integrou, como membros, as agências nacionais ou regionais de garantia da qualidade, os governos, por meio de representantes dos ministérios com tutela do ensino superior, as organizações europeias representativas das instituições de ensino superior (Confederação dos Conselhos de Reitores da União Europeia, a Associação das Universidades Europeias e a Associação Europeia de Instituições no Ensino Superior) e a Comissão Europeia (Santos, 2011). Na sua atuação, a ENQA tenta operacionalizar o que tinha sido estabelecido na Declaração de Bolonha. Essa operacionalização se dá pela definição de padrões, procedimentos e guias de garantia da qualidade, pelo estabelecimento de um sistema de revisão por pares da garantia da qualidade e pelo reporte aos ministros de Bolonha (Santos, 2011). O principal objetivo da ENQA é promover uma cultura da qualidade nas IES do EHEA (Brady & Bates,

2016), o que é realizado por meio de um quadro comum de referência composto por um conjunto de medições, guias e procedimentos para a certificação da qualidade de agências e instituições e para a disseminação de boas práticas (Melo, 2019). Como elementos para alcançar esse objetivo, há a necessidade da adesão de *stakeholders* internos, como estudantes, acadêmicos e gestores institucionais, e do apoio de processos externos de garantia da qualidade com foco tanto em responsabilização quanto em melhoria da qualidade (Brady & Bates, 2016). Foi constituído, assim, o arcabouço institucional com o objetivo de disseminar uma cultura da qualidade.

O processo de Bolonha envolve não apenas a Declaração de Bolonha, mas também uma série de eventos posteriores. Um evento importante foi o Conselho Europeu em Lisboa no ano 2000. A estratégia resultante da reunião ocorrida entre os Chefes de Estado da União Europeia estava fundamentada na busca por competitividade e dinamismo para a economia (Veiga et al., 2008) que, no quadro da globalização, aumentaria a habilidade europeia para prover um crescimento econômico sustentável pela geração em quantidade e qualidade de empregos e alinhamento social (Simão et al., 2005). A Estratégia de Lisboa, como ficou conhecida, para alcançar uma economia sustentável, estabeleceu uma relação triangular entre conhecimento, competitividade e coesão social, o que coincide com as políticas europeias de viabilizar o acesso de todos os cidadãos à inserção na sociedade do conhecimento e, por conseguinte, a integração da ciência voltada para a economia e para a inclusão social (Simão et al., 2005). Nesse sentido, foi salientado o papel econômico e social do ensino superior no contexto da economia/sociedade do conhecimento, associando-se, dessa forma, a Declaração de Bolonha à Estratégia de Lisboa (Amaral & Neave, 2009; Santiago & Carvalho, 2016). Logo, a qualidade passou a ser considerada menos como algo intrínseco ao ensino superior e mais como uma necessidade econômica e social.

Com a Estratégia de Lisboa, a Declaração de Bolonha ganhou novos contornos, aproximando-a mais dos conceitos neoliberais (Amaral & Neave, 2009). Ganhou forma a ideia do uso de mecanismos de *soft law*, por meio do método aberto de coordenação (OMC – *Open Method of Coordination*), em que a Comissão Europeia tem o papel de promover o desenvolvimento de políticas por meio de instrumentos quase-legais não vinculantes, mas com flexibilidade para os estados-membros adaptarem-na ao seu contexto local (Diogo, 2019; Dobbins, 2017; Sin et al., 2016; Veiga & Amaral, 2006; Veiga et al., 2008). Ao invés de uma legislação europeia, a implementação do processo de Bolonha passou a basear-se nas legislações nacionais (Veiga et al., 2008). Deste modo se complementam orientação estratégica global europeia e a decisão operacional nacional.

Nos eventos pós Bolonha seguintes, os SGQ surgiram como um dos pilares do processo de

Bolonha. Esses sistemas foram vistos como importante contribuição para o reconhecimento de qualificações e para a promoção da mobilidade (Simão et al., 2005). Assim é que a necessidade de criação de sistemas de avaliação e acreditação na promoção da garantia da qualidade foi reforçada no Comunicado de Praga. (Simão et al., 2005). Contudo, é na reunião de Berlim, em 2003, que são definidos os principais parâmetros para a criação de sistemas internos da qualidade. O Comunicado de Berlim (2003) reforçou o compromisso para o apoio a medidas de certificação da qualidade por parte de cada organização envolvida, a nível nacional e europeu, salientando ser imprescindível desenvolver critérios e metodologias comuns de certificação. Assim, todos os países membros foram responsabilizados pelo estabelecimento e organização do respectivo sistema de ensino superior, definindo os princípios base para um sistema transparente de avaliação e garantia da qualidade (Simão et al., 2005). Foi, ainda, acordada a inclusão, a partir de 2005, nos sistemas nacionais de certificação, da definição dos papéis de cada uma das instituições envolvidas, das avaliações internas e externas de cursos e instituições, da participação dos estudantes nos processos de avaliação, da publicitação dos resultados das avaliações e da participação internacional, cooperação e sistemas de rede, operacionalizados pela participação de indivíduos estrangeiros nos processos de avaliação externa (Comunicado de Berlim, 2003; Simão et al., 2005). Dessa forma, o SGQ e a avaliação ficaram estabelecidos como elementos nucleares dos arcabouços nacionais de garantia da qualidade.

Ainda em 2005, na reunião de Bergen, foi dado um passo importante para a padronização dos processos de garantia da qualidade. Perante a diversidade de sistemas de avaliação e de garantia da qualidade em vigor nos diferentes países europeus, e em resposta ao Comunicado do Berlim, por proposta da ENQA, em colaboração com a *European Students Union* (ESU), a *European Association of Institutions in Higher Education* (EARASHE) e a *European University Association* (EUA), são criados os *European Standards and Guidelines* (ESG) (Manatos et al., 2015; Simão et al., 2005). Os ESG assentam num conjunto de referenciais com vista à criação de SGQ fiáveis e comparáveis a nível internacional (Simão et al., 2005). Os ESG são a base para a garantia da qualidade no Espaço Europeu do Ensino Superior (EHEA), sendo organizadas em três partes: uma primeira parte relativa à garantia da qualidade interna das instituições de ensino superior, uma segunda relativa à garantia da qualidade externa das instituições de ensino superior, uma terceira parte relativa à garantia da qualidade externa das agências (ESG 2015). Os ESG foram criados, assim, como linhas orientadoras de apoio às agências europeias e às IES.

2.3.2 A implementação multinível

A implementação dos ESG ocorre em três níveis. No nível mais alto, supranacional, a ENQA supervisiona a implementação dos padrões pelas agências nacionais, e essas agências, por meio de padrões alinhados ao ESG no nível nacional, formatam as avaliações externas das instituições e influenciam as avaliações internas realizadas no nível institucional (Kohoutek, 2009). Temos, assim, os ESG e as agências nacionais como elementos cruciais para a implementação dos SGQ internos das IES (Manatos et al., 2016). Dessa forma, percebe-se que os SGQ das IES são influenciados por um contexto mais amplo.

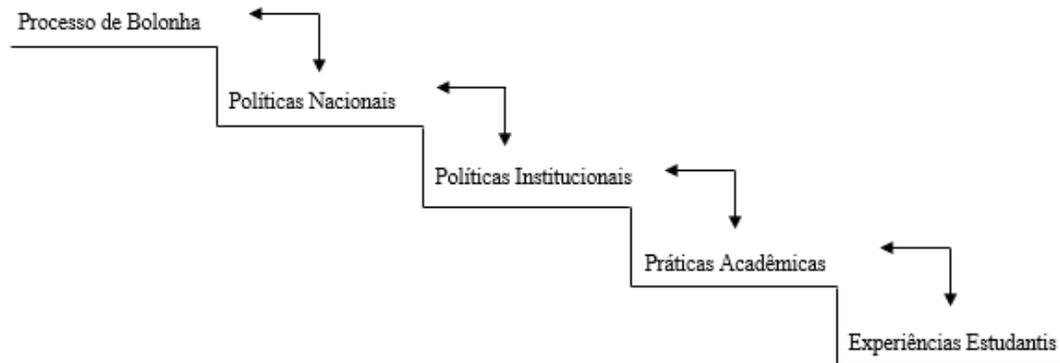
Da descrição anterior, depreende-se que a implementação das ideias de Bolonha se dá por um processo que percorre diferentes níveis. Esses níveis podem, metaforicamente, ser comparados aos degraus de uma escada, como pode ser visto na Figura 3. Os padrões e procedimentos estabelecidos pelo processo de Bolonha no nível europeu são a base para as políticas nacionais, as quais são então implementadas por cada IES e devem, idealmente, refletir-se em práticas acadêmicas e na experiência dos estudantes (Sin & Manatos, 2014). A metáfora da escada tem algumas implicações teóricas importantes: as ações dos atores em cada degrau influenciam os degraus adjacentes (Sin & Manatos, 2014); as influências de um degrau para o outro são bidirecionais, acontecem em ambos os sentidos, o que sugere que ações tomadas nos degraus mais baixos podem reconstruir as políticas estabelecidas em um degrau superior (Schmidt, 2017; Sin & Manatos, 2014). Assim, temos que essa reconstrução implica que as políticas estabelecidas a nível europeu são reinterpretadas a partir dos contextos nacionais e locais (Sin et al., 2016; Veiga et al., 2008). Nesse sentido, os atores nos diversos níveis não são receptores passivos das políticas (Schmidt, 2017), são “agentes ativos capazes de formatar as políticas e sua implementação de acordo com suas próprias interpretações e seus próprios interesses” (Cardoso et al., 2015, p.208), moldando comportamentos, atitudes e procedimentos (Sin et al., 2016).

As reinterpretações podem gerar consequências não intencionadas devido às diferentes percepções em cada um dos níveis. Enquanto a Comissão Europeia vê a universidade como “uma empresa de serviços incorporada em mercados competitivos” (Veiga & Amaral, 2008, p.249), os estados membros a veem como “um instrumento para as agendas políticas nacionais” (Veiga & Amaral, 2008, p.249) e as IES percebem-se como “uma comunidade auto governável de acadêmicos” (Veiga & Amaral, 2008, p.249) e utilizam sua autonomia para reagir de forma única a partir da interação com os seus ambientes (Veiga & Amaral, 2006). Mesmo dentro de uma instituição específica, os acadêmicos podem não compartilhar as mesmas visões da administração central (Sin et al., 2016) e os departamentos não são totalmente impotentes frente aos níveis mais altos e podem

construir suas próprias culturas da qualidade (Kleijnen et al., 2011). Logo, o contexto de implementação nos departamentos pode não convergir com a visão da organização (Veiga & Amaral, 2006). O contexto dos departamentos, dessa forma, é ainda um outro nível acrescido à escada.

Figura 3

A escada de implementação da política de Bolonha



Nota: Adaptado de Sin & Manatos (2014)

As diferentes percepções ao longo dos níveis prejudicam a convergência na implementação das políticas. Dada a vagueza de algumas políticas e procedimentos (Sin & Manatos, 2014), o conjunto de transformações e as consequências não intencionadas derivadas da influência dos ambientes sobre os legisladores e tomadores de decisão (Veiga & Amaral, 2006), essas políticas não são, necessariamente, implementadas com a efetividade esperada (Veiga & Amaral, 2006), podendo não ter os efeitos inicialmente desejados nas práticas acadêmicas e na experiência dos estudantes (Sin & Manatos, 2014). As informações passadas para os degraus superiores, por sua vez, podem não ser fidedignas, sendo tratadas politicamente, buscando mais estimular a (re)produção de uma boa imagem do que informar a respeito de problemas de implementação (Amaral & Veiga, 2012). Esses problemas ficam, assim, ocultos, e o real progresso da implementação e da convergência das políticas não é retratado (Veiga et al., 2008). Adicionalmente, a pouca confiabilidade das informações, em conjunto com a pouca capacidade de monitorização e o pouco poder discricionário dos níveis mais altos para impor sanções, enfraquecem os processos de *naming and shaming* (Amaral & Veiga, 2012) usualmente associados ao OMC (Sin et al., 2016), abrindo espaço para comportamentos oportunistos

(Sin et al., 2016). Temos, assim, um clássico exemplo do dilema mandante-mandatário⁶, em que o mandante - o Estado - delega responsabilidades ao mandatário - a IES - mas a assimetria de informações entre eles não permite que o mandante controle a conformidade por parte do mandatário.

2.3.3 Contexto português

Em Portugal, as raízes do atual sistema de educação superior remontam à implementação do regime democrático resultante da revolução de 1974. O arcabouço de garantia da qualidade, por sua vez, desenvolveu-se ao longo das últimas décadas. O sistema de educação superior tomou por base da Constituição da República Portuguesa, que prevê que todos têm direito à educação e que incumbe ao estado garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino (artigo 54º, Decreto de 10 de abril de 1976). A partir de então, o sistema de ensino superior teve uma rápida expansão, transformando-se de um sistema elitista para um sistema com acesso muito mais amplo (Tavares et al., 2014). Atualmente, o sistema de educação superior português está estruturado de forma binária. Ele é formado por universidades e politécnicos, públicos e privados (Tavares et al., 2014). As universidades oferecem cursos que abrangem o primeiro, o segundo e o terceiro ciclo de estudos, com forte caráter científico, de pesquisa e de produção do conhecimento (Tavares et al., 2014). Os politécnicos, por sua vez, estão mais voltados para a pesquisa aplicada e para a formação profissional (Tavares et al., 2014).

Já a garantia da qualidade em IES portuguesas tem apenas algumas décadas de existência formal. Na década de 1990, sob a coordenação do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES), as instituições eram responsáveis por realizar suas próprias avaliações (Tavares et al., 2016). As avaliações, entretanto, não apresentavam maiores consequências, apesar da existência de cursos com baixa qualidade, pois a expansão do ensino superior era, na época, mais prioritária do que a qualidade (Tavares et al., 2016). Assim, o contexto português na primeira metade dos anos 1990 não era favorável à garantia da qualidade, já que a qualidade dos cursos não era o foco naquele momento.

A preocupação do Estado com a qualidade das IES em Portugal tornou-se mais explícita a partir de meados da década de 1990. A Lei 38/94 abordou explicitamente a necessidade de melhoria da qualidade do ensino superior, operacionalizando a preocupação com qualidade mencionada em diversos outros momentos desde a redemocratização (Magalhães & Santiago, 2012; Rosa & Sarrico, 2012). Essa lei estabelece as bases do sistema de avaliação e acompanhamento das instituições de

⁶ No original, em inglês, *principal-agent*

ensino superior através de procedimentos de autoavaliação e de avaliação externa. Tal avaliação incide sobre a qualidade do desempenho científico e pedagógico das IES, de acordo com a natureza e a tipologia do ensino, a preparação acadêmica do corpo docente e as condições de funcionamento (artigo 3º e 4º, Lei n.º 38/94). A lei passou a prever incentivos para as instituições com melhores resultados e consequências negativas previstas para as instituições de baixa qualidade, o que mais tarde se traduziu em critérios para a distribuição de recursos financeiros (Magalhães & Santiago, 2012; Rosa & Sarrico, 2012). Dessa forma, aumentou a importância da qualidade medida, e consequentemente dos processos internos de garantia da qualidade e do sistema externo de avaliação.

A implantação do sistema de avaliação não ocorreu sem resistência. Apesar de os problemas relacionados com a qualidade e a necessidade de soluções para esses problemas serem reconhecidos, as avaliações da qualidade sofreram considerável resistência por parte dos acadêmicos, uma vez que eram consideradas um ataque à autonomia universitária, além de haver o temor de consequências negativas para a reputação e para o financiamento dessas instituições (Magalhães & Santiago, 2012). As instituições, por sua vez, passaram a adotar uma narrativa mais empresarial, competitiva e gerencialista (Magalhães & Santiago, 2012). Na segunda metade dos anos 1990 e início dos anos 2000, sob os auspícios das ideias do *New Public Management*, o ensino superior português passou por uma série de reformas em sua governança, aproximando-o mais das ideias do mercado e consolidando o Estado como um Estado-avaliador (Magalhães & Santiago, 2012). Assim, a resistência por parte dos acadêmicos foi contraposta com mudanças no Estado e nas IES que os aproximaram das ideias de mercado e ressaltaram o papel da avaliação externa das IES.

Nesse período, o Governo Português propôs-se realizar diversas ações. Como exemplo, foi promulgada a Lei n.º 1/2003, de 6 de janeiro, que apresentou o conceito de avaliação e acreditação em conexão com o sistema de avaliação. Em no seu art.º 36, trata de um sistema de acreditação, “a acreditação acadêmica”, que “consiste na verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a criação e funcionamento dos estabelecimentos de ensino e do registo dos cursos” (Lei n.º 1/2003, p.29). Foi, ainda, realizada uma avaliação global do sistema, sob a responsabilidade pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Dentre outras recomendações, a OCDE recomendou que as formas de acreditação de novos programas deveriam ser objeto de rigorosas avaliações por autoridades independentes e externas e que as avaliações externas deveriam ser feitas de forma regular a todos os programas de estudo e a todas as instituições (OCDE, 2006). A acreditação, dessa forma, passou a ser um elemento considerado central no sistema de avaliação.

A partir dessas ações iniciais, outras ações se seguiram. Foi feita uma avaliação do sistema

português de garantia da qualidade e das práticas de acreditação, realizada sob a coordenação da ENQA (2006) e com participação do CNAVES e de instituições representativas como a Fundação de Universidades Portuguesas (FUP), a Associação dos Institutos Superiores Politécnicos Portugueses (ADISPOR) e a Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado (APESP). No seu relatório, a ENQA fez uma avaliação negativa do sistema de avaliação coordenado pelo CNAVES (A3ES, 2013b) e recomendou o estabelecimento de um sistema que combinasse acreditação e auditorias a nível institucional com consequências claras e procedimentos de acompanhamento, bem como a criação de uma agência nacional independente para a garantia da qualidade (ENQA, 2006). Em paralelo, o Governo Português lançou um processo voluntário de avaliação internacional dos estabelecimentos de ensino superior portugueses, públicos e privados, conduzido pela EUA em colaboração com a EURASHE, o qual contou com a colaboração de peritos provenientes de sistemas não europeus, como os Estados Unidos e o Canadá, com experiência na avaliação dos ensinos universitários e politécnicos (Despacho n.º 484/2006). Logo, essas medidas salientaram a maior importância da avaliação externa, em comparação com a avaliação interna anteriormente prevalente sob a coordenação do CNAVES.

Um marco fundamental do moderno sistema português de garantia da qualidade foi o estabelecimento do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES). O RJIES foi estabelecido por meio da Lei 62/2007 e do Regime Jurídico de Avaliação do Ensino Superior (Lei 38/2007) com a consequente criação de uma agência independente do governo e das IES - a Agência para Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) - por meio do Decreto-Lei 369/2007 (Sarrico et al., 2013; Tavares et al., 2016). O RJIES ocasionou diversas mudanças, inclusive estatutárias, nas IES portuguesas, e na sua relação com o Estado (Sarrico et al., 2013). O RJIES estabeleceu, assim, o arcabouço legal que formalizou a importância da avaliação externa das IES.

As alterações que a nova legislação provocou nas IES são compatíveis com as ideias da *New Public Management* (Amaral et al., 2013). As IES adquiriram características mais próximas das empresas, com progressiva predominância da governação gerencialista sobre a autogovernação académica (Veiga et al., 2020), e passaram a contar com uma maior participação de *stakeholders* externos (Rosa & Teixeira, 2014) cujo foco está na responsabilização, medições quantitativas e avaliação de desempenho (Magalhães & Santiago, 2012; Sarrico et al., 2013). Ao mesmo tempo, houve uma centralização do poder com a redução do poder do colegiado académico frente aos administradores (Cardoso et al., 2018; Machado & Cerdeira, 2012; Magalhães & Santiago, 2012; Veiga et al., 2020). As instâncias governativas com forte presença de estudantes e académicos, como os senados, tiveram seu poder reduzido, passando à condição de órgãos consultivos (Veiga et al.,

2020). O Estado teve o seu papel de financiador reduzido, obrigando as IES a buscar receitas por conta própria (Sarrico et al., 2013). Ao Estado foi dado o papel de avaliador da qualidade e este foi delegado à A3ES, enquanto o reitor ou presidência é responsável último pela qualidade da instituição (Rosa & Sarrico, 2012; Sarrico et al., 2013). Dessa forma, a melhoria da qualidade passou a ser uma atribuição interna das IES, garantida pelas avaliações internas, enquanto o Estado, por meio da A3ES, passou a focar na responsabilização, garantida pelas avaliações externas (Sarrico et al., 2013). Nesse sentido, ficou acentuada a separação entre melhoria da qualidade e responsabilização.

Em Portugal, o papel de agência nacional da qualidade para o ensino superior cabe à A3ES, que promove a implementação, audita e certifica os SGQ das IES (Manatos et al., 2016). Já a construção dos sistemas internos de garantia da qualidade compete a cada IES, conforme estabelecido no Regulamento nº 392/2013 da A3ES (A3ES, 2013b) que estabelece o regime dos procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos. Tais sistemas devem ter por base referenciais internacionais, tais como as normas da *International Organization for Standardization* (ISO), o *Balanced ScoreCard* (BSC), o modelo de excelência da *European Foundation for Quality Management* (EFQM) e os *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG) da *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) (Rosa, Sarrico, & Amaral, 2012). No nível institucional, as políticas da qualidade são, em geral, descritas em manuais da qualidade e outros documentos e há um departamento responsável pela qualidade na instituição e pela realização das avaliações internas (Kohoutek et al., 2017; Manatos et al., 2016). Na avaliação interna há um conjunto de ações operacionais como a monitorização, controle e, em alguns casos, a intervenção, como pode ser exemplificado no processo de monitorização de indicadores e demais atividades internas decorrentes dessa monitorização (Santos, 2011). Os resultados das avaliações internas são submetidos para a revisão da A3ES (Manatos et al., 2016).

A acreditação é o mecanismo utilizado para garantir o atendimento dos requisitos mínimos e é composto pelas vertentes interna e externa (Rosa et al., 2020). O processo de acreditação é composto por uma autoavaliação e uma avaliação externa subsequente (Rosa et al., 2020). A autoavaliação busca o envolvimento de todos os *stakeholders* internos relacionados com o processo da qualidade, da comunidade académica ao poder político, por meio de instrumentos pré-definidos e estruturas de apoio (Rosa et al., 2020; Santos, 2011). O objetivo é promover “um momento de análise crítica coletiva” (A3ES, 2013), uma reflexão crítica que é, então, materializada em um relatório de autoavaliação (Rosa et al., 2020). O relatório deve conter uma análise SWOT e um conjunto de propostas de melhoria

(A3ES, 2013b). A avaliação externa, por sua vez, surge com o papel essencial de validação das ações de avaliação internas ao analisar de forma crítica a qualidade nas instituições e trazer uma informação acessível para sociedade (Santos, 2011). É realizada pela A3ES, por meio de uma CAE (Comissão de Avaliação Externa), com base no relatório de autoavaliação e em visitas técnicas em que são analisadas informações fornecidas pelo curso em avaliação e são realizadas entrevistas com os *stakeholders*, o que resulta em uma versão inicial de um relatório de avaliação externa que subsidiará a decisão da A3ES quanto à acreditação (Rosa et al., 2020). Mais uma vez, percebe-se o papel de melhoria da qualidade atribuído às avaliações internas, e o papel de responsabilização atribuído às avaliações externas.

2.3.4 Críticas

O papel do Estado tem mudado nas últimas décadas. Sob a influência do *New Public Management* e dos conceitos neoliberais, o Estado reduziu a sua função de garantidor do bom funcionamento das organizações públicas (Westerheijden, 2007). Desse modo, buscou substituí-la por dinâmicas de mercado, o que afetou diversas áreas, inclusive o ensino superior (Westerheijden, 2007). Nesse contexto, as IES são vistas como fornecedores competindo por estudantes, vistos como consumidores, cujas expectativas precisam ser satisfeitas (Amaral et al., 2007; Simão et al., 2002). O Estado deixa de ter o papel de controlador das IES para ter um papel de supervisor (Amaral et al., 2007; Rosa et al., 2005). Ao mesmo tempo, foi concedida mais autonomia às IES que passaram a poder adotar estratégias próprias, reduzindo a capacidade do Estado de direcioná-las (Amaral et al., 2007). A competição entre as IES, nesse contexto, passa ter papel central para garantir mais responsividade frente às demandas da sociedade e um melhor uso dos recursos (Amaral et al., 2007). Dessa forma, foi preparado um contexto para que a educação superior pudesse funcionar com base em características de mercado.

Visto como mercado, porém, o ensino superior apresenta características imperfeitas. Para começar, a avaliação da qualidade dos serviços das várias IES ‘concorrentes’ na educação superior não é tão óbvia quanto em outras áreas, o que implica em diferenças entre os estudantes e os consumidores comuns. A educação é um bem de experiência, o que implica que o estudante precisa começar a experienciar o programa de estudo para poder avaliar de forma efetiva a sua qualidade (Amaral et al., 2007). Além disso, há uma tendência dos estudantes insatisfeitos com a qualidade da educação recebida de esconder esses problemas, pensando em como isso pode afetar sua empregabilidade (Blackmur, 2007). Os estudantes só conseguem ver os benefícios do ‘consumo’ do

'serviço' após muito tempo, em geral quando conseguem progressão no mercado de trabalho (Westerheijden, 2007). Trata-se também de um serviço que cada estudante irá escolher apenas uma ou, no máximo, algumas poucas vezes na vida, não havendo grande margem para que ele aprenda a partir do seu próprio consumo (Amaral et al., 2007). Adicionalmente, os estudantes são vistos como imaturos, o que prejudica uma escolha racional apropriada (Amaral et al., 2007). Logo, não é suficiente confiar nas dinâmicas do mercado, sendo necessário ter outras formas de proteger os estudantes.

A educação superior, ainda, é uma área muito sensível e com grande impacto na sociedade e na economia. Por isso, a maior ênfase na autonomia institucional não significou uma retração do poder regulatório do Estado (Magalhães et al., 2017). Se, por um lado, há a concessão de maior autonomia às IES, por outro lado o Estado tenta fazer com que as IES, em meio às dinâmicas competitivas do mercado, não venham a comportar-se de forma contrária às políticas públicas e ao bem comum (Amaral et al., 2007). O Estado assume, assim, o papel de corrigir as falhas de um mercado imperfeito (Westerheijden, 2007) e proteger os estudantes, as políticas públicas e o bem comum (Amaral et al., 2007). O Estado, dessa forma, tenta assumir um papel de governação do sistema de educação superior por meio do estabelecimento de formas de supervisão e de medição de desempenho (Sarrico et al., 2013). Assim, em meio a uma aparente autonomia institucional, o Estado assume o papel de avaliador e supervisor, exercendo poder indiretamente por meio de processos de responsabilização e de padrões e procedimentos de garantia da qualidade (Sarrico et al., 2013). A garantia da qualidade, nesse sentido, pode ser vista como uma ferramenta de regulação do mercado (Amaral et al., 2007), como uma fonte de informações para os estudantes a respeito da qualidade oferecida pelas IES (Amaral et al., 2007; Cheung & Tsui, 2010; Harvey & Newton, 2004), e também uma forma de o Estado recuperar algum grau de controle sobre as IES, por meio da aferição da conformidade com os padrões, de forma a fazer com que elas se comportem da forma que o Estado espera (Amaral et al., 2007).

Nesse contexto, há uma crítica frequente ao modelo de garantia da qualidade adotado. Concretamente, há um desequilíbrio entre o foco na responsabilização e o foco na melhoria, com grande predominância do primeiro (Brady & Bates, 2016). O modelo adotado está centrado fundamentalmente na responsabilização e na conformidade, sendo a melhoria um aspecto secundário (Harvey & Newton, 2004). Enquanto o Estado está mais focado na responsabilização, as IES deveriam estar mais focadas na melhoria (Amaral et al., 2007). A mescla entre os processos externos de monitorização, sendo utilizados para encorajar os processos internos, e as atividades internas de

melhoria, com maior possibilidade de impactar os processos de ensino e aprendizagem, poderia favorecer a melhoria (Harvey & Newton, 2004). Porém, dado que o Estado possui maior poder e as IES têm mais a perder, uma vez que o Estado é responsável até mesmo por definir a validade dos cursos via acreditação, e há uma pressão por parte dos *stakeholders* externos por uma abordagem mais gerencial, a relação entre melhoria e responsabilização ficou desbalanceada, pendendo para a esta última (Sarrico et al., 2013).

No contexto dessa desproporção entre o poder do Estado e das IES, ganham força as pressões normativas. Essas pressões são exercidas por meio de *benchmarks* identificados e indicadores criados com base em conceitos gestionários da qualidade (Veiga & Amaral, 2006; Veiga et al., 2008), e de instrumentos como *guidelines*, revisão por pares e mecanismos de *naming and shaming* (Amaral & Veiga, 2012; Sin et al., 2016). Esses constrangimentos acabam estimulando implementações copiadas dos países bem-sucedidos, sem levar em conta o contexto, (as quais terminam por não alcançar os processos nucleares (Veiga et al., 2008). Assim, a maior transparência provida pelos processos externos de monitorização acaba por ser vista como algo que contribui mais para a responsabilização que para a melhoria (Sarrico et al., 2013). O objetivo principal, portanto, passa a ser o policiamento dos processos, de forma a evitar más avaliações e sanções por parte das agências reguladoras (Brady & Bates, 2016). Como consequência, há uma percepção de que, em relação às atividades ligadas à qualidade, é mais importante mostrar que as atividades são realizadas do que efetivamente realizá-las (Sarrico et al., 2013).

O conflito entre responsabilização e melhoria perpassa os diversos níveis de implementação do modelo de garantia da qualidade. Nesse sentido, os ESG refletem a atuação da ENQA em termos do desequilíbrio entre responsabilização e melhoria. Foram definidos a partir de uma perspectiva gerencialista que articula o significado da qualidade com a responsabilização, a qualidade comparada e a transparência (Veiga & Magalhães, 2019). Assim, como reflexo da abordagem da ENQA, no ESG a responsabilização recebe uma atenção muito maior do que a melhoria (Brady & Bates, 2016). Nesse sentido, embora o ESG seja, de forma geral, mais descritivo que prescritivo (Cardoso et al., 2015; Kohoutek, 2009) e as IES tenham uma autonomia teórica para escolher as práticas que irão adotar (Cardoso et al., 2015), há maior prescrição no que se refere à responsabilização (Kohoutek, 2009) e um modelo prescritivo para avaliação da qualidade, o qual é baseado na avaliação quantitativa de indicadores, é sugerido (Brady & Bates, 2016). Logo, os procedimentos e instrumentos de garantia da qualidade são vistos como intrinsecamente legítimos como fins e não como meios (Veiga & Magalhães, 2019). Como descrevem Veiga e Magalhães (2019), “a legitimidade do fim (qualidade) é dada pelos

meios para o atingir. O instrumento, então, torna-se a política em si”. A excelência, nesse contexto, é vista como um alto grau de cumprimento de padrões (Brisoni et al., 2014).

O desequilíbrio entre responsabilização e melhoria é propagado até as IES. Embora a responsabilidade por implementar os SGQ e as práticas relacionadas com a qualidade seja da IES (Manatos et al., 2016), na realidade a ENQA, por sua posição, está investida de grande poder e capacidade de influenciar os valores, princípios e expectativas relacionados com a qualidade, criando padrões que podem tanto promover a cultura da qualidade como podem, de certa forma, governar as instituições (Brady & Bates, 2016). Como visto, os padrões estabelecidos valorizam a responsabilização e o atendimento aos padrões. Como é esperado que exista, no processo de estabelecimento de uma cultura da qualidade e de em SGQ, uma ligação entre o conceito da qualidade e os procedimentos de garantia da qualidade (Brisoni et al., 2014), o conceito da qualidade como atendimento a padrões é propagado para as agências nacionais e para as atividades cotidianas da IES. A qualidade, nesse contexto, é vista como sinônimo de burocratização e associada com a geração de métricas e relatórios, novas rotinas e processos administrativos, sem a perspectiva de que questões centrais sejam tratadas ou algo de essencial venha a mudar por causa da garantia da qualidade (Sarrico et al., 2013; Tavares et al., 2016). Há uma percepção de que é preciso enfatizar e tornar mais efetivos os aspectos de reflexão e melhoria associados à qualidade para que os benefícios da garantia da qualidade possam se sobrepôr aos malefícios da burocratização, da redução da autonomia acadêmica e da substituição de valores acadêmicos por valores gerenciais (Sarrico et al., 2013).

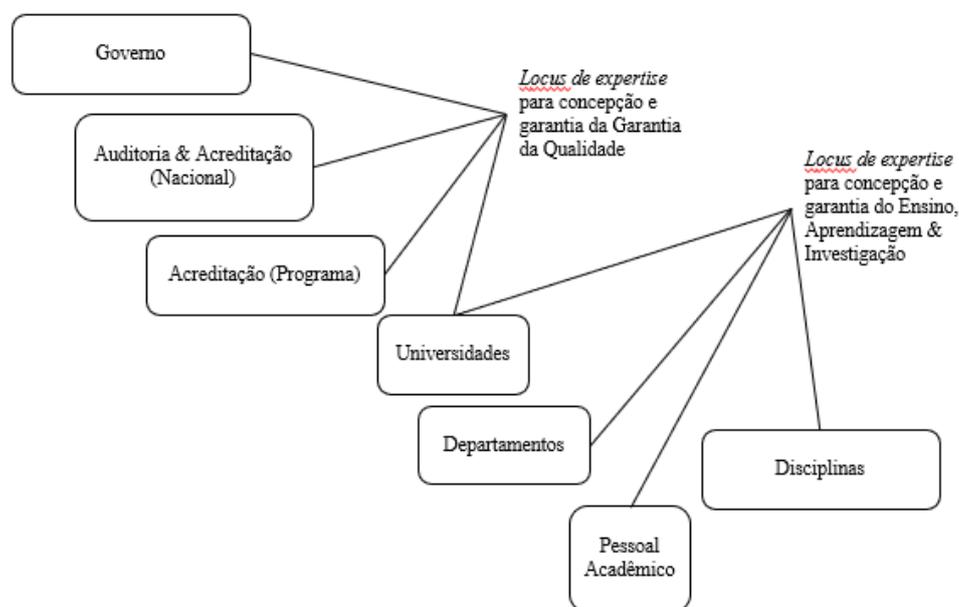
A mudança de foco da acreditação de programas para a certificação de SGQ é vista como uma forma de reequilibrar responsabilização e melhoria. Contudo, esse objetivo é prejudicado pela pouca participação de *stakeholders* importantes no processo. A abordagem de certificação dos SGQ permite, em tese, que um relacionamento de maior confiança entre agência e IES seja estabelecido e que a IES que tem seu SGQ certificado tenha mais autonomia para focar mais nos seus processos internos em busca da melhoria (Tavares et al., 2016). A definição da qualidade do ensino e da aprendizagem é realizada pelos órgãos gestores das instituições, por vezes com base em uma abordagem gerencialista, e imposta aos acadêmicos utilizando o poder hierárquico (Brady & Bates, 2016; Manatos et al., 2016). Embora os acadêmicos diretamente envolvidos no ensino e os próprios estudantes estejam em uma melhor posição para contribuir com essa definição da qualidade, esse papel é assumido por ‘especialistas’ na qualidade do ensino e da aprendizagem, e há uma primazia dos processos e dos procedimentos sobre os indivíduos (Brady & Bates, 2016). Assim, o *locus* da expertise para a definição das políticas e procedimentos de garantia da qualidade é deslocado para longe do *locus* de expertise

para a definição das práticas de ensino e aprendizagem (Houston & Paewai, 2013), conforme pode ser visto na Figura 4. Além disso, docentes e estudantes são os *stakeholders* com maior capacidade de transformar os resultados da garantia da qualidade em efetivas mudanças no ensino e na aprendizagem, mas ficam relegados ao papel de recipientes passivos das definições relativas à garantia da qualidade (Houston & Paewai, 2013). Logo, o processo de definição da garantia da qualidade acaba, em grande parte, por prescindir da preciosa contribuição dos docentes e dos estudantes.

Como consequência, a garantia da qualidade surge como algo imposto externamente por governos e agências de acreditação e avaliação, desconectado do ensino e da aprendizagem (Houston & Paewai, 2013). Os objetivos e indicadores são definidos de forma que os resultados demonstrem o atendimento aos padrões, apresentem melhorias quantificáveis e atendam às necessidades ligadas à responsabilização e transparência, com uma preocupação relativamente menor com a melhoria real do ensino e da aprendizagem (Brady & Bates, 2016; Harvey & Williams, 2010b; Houston & Paewai, 2013). O currículo, nesse contexto, passa a ser visto por docentes e estudantes como algo a ser cumprido ou ultrapassado e não como um veículo para o conhecimento, o que inibe a adoção de práticas mais criativas de ensino, vistas como mais arriscadas do ponto de vista do atendimento aos processos e do atingimento dos objetivos definidos nos indicadores (Brady & Bates, 2016). Dessa forma, a pouca participação dos *stakeholders* na definição da garantia da qualidade e o foco excessivo na conformidade com os padrões geram, como consequência não intencionada, o constrangimento da melhoria e inovação das práticas de ensino e aprendizagem.

Figura 4

Locus de expertise para a garantia da qualidade e para as práticas organizacionais



Nota: Adaptado de Houston & Paewai (2013).

A definição das políticas da qualidade nas IES portuguesas e a avaliação interna da implementação dessas políticas apresentam ainda uma outra contradição. A definição das políticas e procedimentos da qualidade é realizada pelos níveis hierárquicos mais altos, com pouca ou nenhuma participação dos níveis mais baixos da hierarquia (Manatos et al., 2016; Sarrico et al., 2013). Os gestores intermédios têm a função de implementar a estratégia da instituição, constituindo-se no braço operacional da reitoria (Sarrico et al., 2013). Nos contextos em que a escola ou faculdade possui mais autonomia, isso acaba por ocasionar tensões com a alta gestão (Sarrico et al., 2013). A tomada de decisão, assim, ocorre de cima para baixo e é fortemente hierarquizada. A avaliação, por outro lado, é realizada de baixo para cima, com as avaliações dos cursos como primeiro nível de avaliação, seguidas das avaliações dos programas, unidades e, finalmente, da instituição (Manatos et al., 2016). Assim, embora haja participação dos *stakeholders* internos em diversas atividades relacionadas com a qualidade, e exista a possibilidade, ao menos formalmente, de implementação de melhorias a partir do feedback dos *stakeholders*, a responsabilidade pelo planejamento, pela definição e criação dos procedimentos da qualidade e, até, por buscar o envolvimento dos demais *stakeholders*, é da alta gestão (Manatos et al., 2016).

Aos níveis hierárquicos mais baixos resta a ação informal para influenciar as decisões (Sarrico et al., 2013). As áreas com responsabilidade formal sobre a qualidade acabam por ser vistas como

dissociadas das áreas acadêmicas, como representantes de uma responsabilização externa imposta à instituição pelo arcabouço regulatório (Sarrico et al., 2013). As atividades da qualidade, como consequência, são percebidas como artificiais e extrínsecas às atividades acadêmicas, ao invés de serem vistas como parte das atividades acadêmicas cotidianas (Sarrico et al., 2013; Tavares et al., 2016). Há, também, uma grande dificuldade em transformar os dados coletados de baixo para cima, advindos de vários pontos nos níveis hierárquicos mais baixos e consolidados sucessivamente nos níveis hierárquicos acima, em informações consistentes, confiáveis e úteis para a tomada de decisão (Sarrico et al., 2013). O poder decisório, portanto, está concentrado nos altos níveis hierárquicos, com informações de pouca qualidade para a tomada de decisão. Por sua vez, acadêmicos e estudantes, embora sejam os mais diretamente afetados pelas políticas e procedimentos, podem participar da execução e podem opinar, mas não possuem poder formal para definir ou participar da decisão sobre o que será executado. Há poucos efeitos positivos percebidos da gestão da qualidade no ensino e na aprendizagem. De fato, embora haja algum otimismo de que o arcabouço da qualidade possa gerar melhoria, há uma percepção de que a burocracia acrescida tem impactado os processos e estruturas administrativas, mas tem tido pouco impacto na melhoria do ensino e da aprendizagem (Melo, 2019; Sarrico et al., 2013).

A acreditação e a garantia da qualidade estão desconectadas da melhoria e da busca da excelência. A acreditação consiste na formalização de uma expectativa de atendimento de exigências da qualidade com base no cumprimento de um conjunto de requisitos. No ensino superior, essa formalização corresponde à aprovação do funcionamento dos cursos. Trata-se, portanto, da autorização de funcionamento realizada não com base na satisfação de critérios da qualidade, mas com base em uma avaliação a priori de requisitos que elevam a expectativa de que esses critérios da qualidade sejam atingidos. (Simão et al., 2002). Logo, o foco não está na qualidade intrínseca do curso. As agências de garantia da qualidade estão mais focadas em avaliar o cumprimento de padrões e o atendimento de requisitos mínimos que permitam acreditar as IES do que em identificar e promover a excelência e a melhoria (Brisoni et al., 2014). A acreditação é utilizada como meio de garantir a conformidade da instituição com padrões e políticas (Tavares et al., 2016). Mesmo os esforços feitos no sentido de avaliar e buscar a excelência estão desconectados dos ESG (Brisoni et al., 2014). Assim, a garantia da qualidade caminha no sentido de tornar-se uma ferramenta mais direcionada para a defesa do consumidor, no caso, os estudantes, do que uma promotora de melhoria (Brady & Bates, 2016). De fato, enquanto o sistema anterior era criticado por não ser independente e não gerar resultados (Rosa et al., 2012a), sem um único resultado negativo visível e sem o fechamento de cursos

sem qualidade aceitável (A3ES, 2013a), sob a legislação desenvolvida a partir de Bolonha percebe-se que as consequências para quem não cumpre os requisitos mínimos podem ser drásticas, já tendo ocasionado o fechamento de um número não desprezível de cursos (Miguéis et al., 2019). Ao cumprir os requisitos mínimos estabelecidos nos padrões, a IES está a sinalizar para seus potenciais estudantes que é uma instituição acreditada, logo confiável, mas pouco se sabe sobre a efetiva qualidade do ensino e da aprendizagem.

A necessidade de conformidade com os padrões confere maior poder às entidades europeias. A aderência aos padrões é um requisito para que as agências nacionais de garantia da qualidade façam parte do registro europeu (EQAR) coordenado pela ENQA (Westerheijden, 2007). Embora os ESG sejam, a princípio, pela sua natureza não coerciva, um exemplo de 'soft law' (Cardoso et al., 2015), os ESG servem de base para a avaliação das agências nacionais que aplicam para o EQAR e a conformidade com os ESG é utilizada como critério para atribuir a qualidade de membro integral às agências (Veiga & Magalhães, 2019). Assim, ainda com maior força a partir da revisão dos ESG em 2015, é estimulado o uso de sistemas mais eficientes de garantia da qualidade, de forma que a demonstração da qualidade possa ser mais transparente, e o EQAR utiliza a conformidade com o ESG para fazer o registro (Veiga & Magalhães, 2019). Essa relação torna desbalanceada a distribuição de poder entre os níveis europeu e nacional (Veiga & Magalhães, 2019), uma vez que a autonomia das agências nacionais é restringida pelos padrões europeus sob pena de um descredenciamento.

O foco do ESG na responsabilização e padronização tem aumentado. O ESG 2005 tem um texto que balanceia a responsabilização e a padronização com a melhoria, tentando não passar uma imagem de muita prescrição. Concretamente: os "processos devem ser desenvolvidos de forma que as IES possam demonstrar sua responsabilização, incluindo a responsabilização pelo investimento de dinheiro público e privado" (ESG, 2005, p.13); "a garantia da qualidade com o propósito de responsabilização é totalmente compatível com a garantia da qualidade com o propósito de melhoria" (ESG, 2005, p.13); "não é a intenção que esses padrões e guias devam ditar as práticas ou serem interpretados como prescritivos ou imutáveis" (ESG, 2005, p.13). Porém, o é mais orientado para a prescrição. Concretamente: "os ESG aplicam-se a toda a educação superior oferecida no EHEA" (ESG, 2015, p.7), "os padrões fazem uso do significado comum do termo inglês '*should*', que tem a conotação de prescrição e conformidade" (ESG, 2015, p.9); as práticas estabelecidas são assumidas como "acordadas e aceitas" (ESG, 2015, p.9) e que, por isso, todos os fornecedores da educação superior "devem levá-las em consideração e adir a elas" (ESG, 2015, p.9); salientam que a implementação depende do contexto, mas que os 'guidelines' são boas práticas que explicam como os

padrões podem ser implementados (ESG, 2015, p.9). Dessa forma, ao precisar mostrar conformidade aos requisitos europeus, as agências nacionais e as IES podem ser levadas a também darem mais atenção à responsabilização e à padronização que à melhoria.

2.4 Garantia da Qualidade e *Stakeholders*

Os Sistemas de Garantia da Qualidade (SGQ) estão intimamente ligados aos *stakeholders*. O *Analytic Quality Glossary* define o sistema de garantia da qualidade como “um conjunto integrado de políticas e práticas que estruturam a gestão, implementação e adaptação dos processos de garantia da qualidade” (Harvey, 2004). A garantia da qualidade, por sua vez, é definida como “o processo de estabelecer a confiança dos *stakeholders* de que os recursos fornecidos (entradas, processos e saídas) atendem as expectativas e atingem os requisitos mínimos exigidos” (Harvey, 2004, p.22). Assim, o sucesso dos SGQ depende de como eles são percebidos pelos *stakeholders* (Newton, 2002). A qualidade do ensino superior não é um conceito meramente técnico, é também político, ligado à responsabilização e à legitimação perante os *stakeholders* (Beerkens, 2015). Logo, além de efetividade dos instrumentos de garantia da qualidade, deve-se considerar a legitimidade deles aos olhos dos *stakeholders*, qualidades que nem sempre são coincidentes (Beerkens, 2015).

Um SGQ bem-sucedido também depende da participação e do apoio dos *stakeholders*. A garantia da qualidade está assente da premissa que todos na organização são responsáveis pela qualidade, o que exige o comprometimento de todos os participantes (Tam, 2001). Os docentes são fundamentais para a garantia da qualidade, pois eles são responsáveis por desenvolver e disponibilizar os programas de ensino, além de estarem envolvidos na garantia da qualidade desses programas (Cardoso et al., 2019). Os gestores trabalham nas estruturas organizacionais que implementam as ferramentas de garantia da qualidade (Cardoso et al., 2019). Nesse sentido, o sucesso da implementação do SGQ depende do apoio e da atuação desses atores (Cardoso et al., 2019; Rosa et al., 2020). Nesta seção, são discutidas, com base na literatura revista, a percepção e a participação dos *stakeholders* internos - nomeadamente docentes, estudantes e gestores - relativamente aos SGQ, de forma a perceber as semelhanças e diferenças entre as visões desses *stakeholders* quanto à qualidade.

Os *stakeholders* do ensino superior são diversos. Tipicamente, esses *stakeholders* são classificados em internos e externos (Lyytinen et al., 2017). A A3ES reconhece explicitamente, em seu manual para o processo de auditoria (A3ES, 2020), os seguintes *stakeholders* internos e externos: estudantes, docentes e investigadores, serviços de apoio, administração, antigos estudantes e

empregadores. Há, entretanto, outros *stakeholders* importantes além desses listados (Houston & Paewai, 2013; Reavill, 1997). O Estado, por exemplo, além de ainda ser um importante financiador das IES (Lyytinen et al., 2017), tem interesses estratégicos na educação superior, pois pode considerá-la como peça importante para estimular o desenvolvimento do país na atual sociedade do conhecimento (Blackmur, 2007; Reavill, 1997; Westerheijden, 2007). As próprias agências externas de garantia da qualidade são *stakeholders* cada vez mais relevantes (Alzafari & Ursin, 2019; Beerkens, 2015). Pais de estudantes, outras IES, os pagadores de impostos e o setor de educação secundária são outros *stakeholders* que podem ser considerados (Reavill, 1997). Todos esses grupos podem ser considerados *stakeholders* porque contribuem, direta ou indiretamente, para as IES, ou beneficiam-se delas, ou têm ambas as relações (Reavill, 1997). Logo, há um grande número de grupos de *stakeholders* que precisam ter suas expectativas gerenciadas.

As expectativas em relação aos SGQ variam de acordo com a natureza dos *stakeholders*. Concretamente, variam segundo a conceitualização da qualidade adotada por cada grupo de *stakeholders* (Beerkens & Udam, 2017; Lyytinen et al., 2017). Enquanto a comunidade universitária como um todo tende a valorizar o conceito de qualidade como excelência, como algo excepcional (Lyytinen et al., 2017), *stakeholders* específicos podem ser mais adeptos de conceitos como transformação, custo-benefício ou adequação ao propósito (Lyytinen et al., 2017). Os gestores, por exemplo, suportam o conceito de qualidade como transformação, mas valorizam mais a qualidade como adequação ao propósito, uma vez que esta última é mais facilmente quantificável que a primeira (Larrauri et al., 2010; Lomas, 2002). Os acadêmicos adotam uma perspectiva ligada à qualidade como transformação (Kleijnen et al., 2013; Larrauri et al., 2010). Apoiam a qualidade como forma de melhorar os processos de ensino e aprendizagem e como uma ferramenta para a inovação, e rejeitam a qualidade como responsabilização, controle e conformidade com padrões e procedimentos (Kleijnen et al., 2013; Rosa et al., 2012a). Os estudantes possuem uma perspectiva multifacetada da qualidade (Jungblut et al., 2015). Suportam principalmente uma visão da qualidade como transformação (Jungblut et al., 2015) e valorizam, por exemplo, docentes que demonstram conhecimento, mas sobretudo aqueles que encorajam o crescimento intelectual dos estudantes (Hill et al., 2003). Suportam também, embora com menor ênfase, outras conceitualizações da qualidade, como a qualidade como adequação ao propósito (Jungblut et al., 2015). Têm preferência pelas abordagens que os colocam como o centro do processo (Manatos et al., 2017a), mas admitem tanto ter um papel ativo, como na qualidade como transformação, como um papel passivo, como na qualidade como adequação ao propósito (Jungblut et al., 2015). Dessa forma, os diferentes grupos de *stakeholders*

possuem diferentes concepções da qualidade, o que influencia suas expectativas em relação à qualidade nas IES.

Há uma diferença entre as percepções dos *stakeholders* internos e externos. De forma mais concreta, os empregadores tendem a valorizar mais o controle proporcionado pelo SGQ, para garantir que as universidades operam dentro de um padrão; acadêmicos focam na garantia da qualidade como uma ferramenta de melhoria da qualidade; estudantes querem a garantia de que a IES possui padrões mínimos que lhes garantam a preparação para o mercado de trabalho; os futuros estudantes querem informações que lhes permitam comparar universidades; os representantes governamentais querem informações que subsidiem decisões de políticas públicas (Beerkens & Udam, 2017). De forma geral, os *stakeholders* internos estão mais interessados na melhoria, enquanto o foco dos *stakeholder* externos é a transparência e a responsabilização (Beerkens & Udam, 2017). Embora estejam mais interessados na melhoria, os *stakeholder* internos identificam mais os benefícios da garantia da qualidade ligados à responsabilização e à transparência, como a melhoria da imagem da IES, a melhor classificação nos rankings, a minimização dos riscos de um desempenho inaceitável por parte das IES, uma maior estabilidade e confiabilidade, maior alinhamento com o mercado de trabalho e o estabelecimento de benchmarks (Mourad, 2017; Newton, 2000). No mesmo sentido, consideram as avaliações de garantia da qualidade como objetivando o controle, mais do que a melhoria (Stensaker, 2011). Apesar de a consideração das expectativas tanto dos *stakeholders* internos quanto dos externos seja relevante para a garantia da qualidade, nesta seção será detalhada apenas a literatura referente aos *stakeholders* internos, nomeadamente acadêmicos, estudantes e gestores, que são o foco principal deste trabalho.

2.4.1 A visão dos acadêmicos

O arcabouço legal desenvolvido ao longo do processo de Bolonha tem levado a uma diminuição do poder dos acadêmicos (docentes e pesquisadores). Justificado como um sistema mais racional e dinâmico para o ensino superior (Rosa & Amaral, 2007), o gerencialismo é visto como causa para a destruição da confiança e como um ataque à profissão acadêmica (Amaral et al., 2007; Rosa & Amaral, 2007), com os acadêmicos passando a ser vistos menos como profissionais especializados e autônomos e mais como os trabalhadores comuns, responsabilizados perante as organizações que pagam seus salários (Cardoso et al., 2018). Logo, o processo de Bolonha é visto, pelos acadêmicos, como prejudicial ao seu estatuto profissional.

Bolonha igualmente estimulou a centralização da autoridade decisional. Também como

consequência de uma abordagem mais gerencial, as decisões são cada vez mais centralizadas, menos colegiadas, com a atribuição de maior autoridade aos conselhos (*boards*), em um processo denominado boardismo⁷ (Magalhães et al., 2018b; Veiga et al., 2020). No boardismo há uma permanente tensão entre elementos técnicos e normativos de cariz empresarial e a tradicional autogovernança acadêmica (Magalhães et al., 2018a). Esse processo caracteriza-se pelo aumento da influência dos *stakeholders* externos e pela concomitante “diminuição da autogovernança acadêmica e o declínio do poder dos acadêmicos nos processos de tomada de decisão na universidade” (Veiga et al., 2020). Apesar de os conselhos terem acadêmicos em suas composições, apenas esses poucos acadêmicos que fazem parte dos conselhos conservaram poder de decisão (Cardoso et al., 2018; Magalhães et al., 2018b). Porém, em Portugal, o boardismo apresenta-se em uma versão mitigada, com os membros externos dos conselhos sendo convidados pelos membros eleitos internamente na IES e com os conselhos prestando contas ao Estado ou a órgãos cujos membros são nomeados pelo Estado (Magalhães et al., 2018a). Ainda assim, a preferência dos acadêmicos pelo colegiado, em especial aqueles de universidades públicas e que já estava na IES anteriormente às mudanças desencadeadas pelo RJIES, leva a uma tensão entre a abordagem colegial e a abordagem gerencial (Veiga et al., 2020). Os acadêmicos percebem, nesse novo cenário, uma centralização hierárquica das decisões importantes, uma redução do poder de decisão dos colegiados e um aumento do controle da gestão central sobre os trabalhadores das IES (Magalhães et al., 2018b). Logo, o processo de Bolonha é visto, pelos acadêmicos, como um processo de redução do seu poder de decisão.

Os acadêmicos, de forma pouco surpreendente, dado esse contexto, adotam uma postura crítica em relação à garantia da qualidade. Ainda que reconheçam alguns benefícios na garantia da qualidade e a necessidade de algum nível de padronização e burocratização, os acadêmicos avaliam o impacto da garantia da qualidade na qualidade como não perceptível ou apenas superficial (Hoecht, 2006; Leiber et al., 2018). Embora alguns vejam essas atividades como um mal necessário, há uma percepção geral de que pouco contribuem para a melhoria dos processos de ensino e aprendizagem (Newton, 2000; Leiber et al., 2018; Sarrico et al., 2013). De forma geral, prevalece, por parte dos docentes, uma visão das práticas de garantia da qualidade como burocráticas e excessivamente formalizadas (Cardoso et al., 2019; Hoecht, 2006), mais direcionadas à responsabilização que à melhoria (Newton, 1999) e com mais efeitos na melhoria da garantia da qualidade do que na melhoria da qualidade em si (Newton, 2000). Há, também, um certo grau de desconhecimento em relação aos processos de garantia da qualidade, mesmo entre os docentes com cargos de gestão (Manatos et al.,

⁷ No original, *boardism*.

2017a). Esse desconhecimento é agravado pela deficiente comunicação da gestão central e das áreas responsáveis com os docentes relativamente aos processos de garantia da qualidade (Manatos et al., 2017a). Mesmo quando melhorias são identificadas, elas são atribuídas a um processo natural de evolução que aconteceria mesmo sem a existência de um SGQ (Newton, 2000). Portanto, não há, por parte de acadêmicos, uma percepção de que a garantia da qualidade traga benefícios reais.

Adicionalmente, os acadêmicos percebem impactos negativos da garantia da qualidade. Os acadêmicos veem, dentre os efeitos dos processos de garantia da qualidade, o acréscimo do trabalho em atividades não acadêmicas e a maior formalização dos procedimentos (Cardoso et al., 2019; Manatos et al., 2017a). Acreditam que os procedimentos de garantia da qualidade tomam um tempo que deveria ser dedicado às atividades acadêmicas (Newton, 1999; Sarrico et al., 2013). Além disso, exige uma mudança cultural por parte dos acadêmicos, mais acostumados com um trabalho individual e independente (Sarrico et al., 2013). Os acadêmicos são vistos como mais individualistas que coletivistas, e os processos da qualidade, nesse sentido são vistos como uma forma de impor aos acadêmicos um comportamento mais alinhado com a direção estratégica adotada pela instituição, transferindo poder das instâncias colegiadas para as executivas (Sarrico et al., 2013). Os acadêmicos, assim, percebem a garantia da qualidade como uma imposição externa (Newton, 2000), uma forma de controle gerencial e de limitação da sua autonomia formal (Hoecht, 2006; Newton, 1999). Nesse contexto, os acadêmicos tendem a sentir-se monitorizados, manipulados, tratados com desconfiança e pouco valorizados (Harvey & Newton, 2007), o que gera resistências. Sentem-se, ainda, pressionados externamente, pelas agências de fomento e pelas agências de acreditação e avaliação, e internamente, pelos administradores (Manatos et al., 2017a). Dessa forma, os acadêmicos percebem a garantia da qualidade como algo que causa acréscimo de trabalho e aumento do escrutínio sobre seu trabalho.

A atividade docente passou a ser mais regulada, mas com impactos relativamente pequenos na docência. Não há a percepção de que os processos de garantia da qualidade reduzam a autonomia dos acadêmicos na realização do próprio trabalho (Cardoso et al., 2018). Isso porque os acadêmicos tendem a cumprir com os requisitos de forma a impactar o mínimo possível as suas atividades (Harvey & Newton, 2007). Resistem a alterar práticas de ensino a partir dos resultados da garantia da qualidade (Mourad, 2017). Também apresentam resistência ao preenchimento dos relatórios demandados pelos SGQ (Mourad, 2017), o que muitas vezes leva a um comportamento ritualístico frente a essa atividade (Newton, 2000). Embora a resistência seja muitas vezes silenciosa, com uma conformidade relutante com os procedimentos (Manatos et al., 2017a), em alguns casos, adotam um comportamento mais ativo, adaptando localmente os procedimentos e ferramentas de garantia da

qualidade (Newton, 2000). Há, assim, por parte dos acadêmicos, em relação às suas próprias atividades, mais uma transformação do que uma redução da autonomia (Cardoso et al., 2018). A autonomia continua a existir, mas existe em um contexto de maior monitorização que obriga os acadêmicos a cumprir determinados rituais burocráticos. Porém, com o cumprimento apenas cerimonial dos requisitos, os efeitos da garantia da qualidade tornam-se efêmeros, não promovendo uma cultura da qualidade (Harvey & Newton, 2007). Os acadêmicos, dessa forma, resistem à perda de autonomia real, mas conformam-se com a perda de autonomia formal, adotando práticas ritualísticas que impactam os resultados do SGQ.

Embora os acadêmicos tenham aprendido a conviver com uma perda de autonomia formal, as discordâncias com os processos de garantia da qualidade não deixam de apresentar impactos na relação dos docentes com o trabalho. Apesar de uma postura muitas vezes cínica e ritualística em relação às atividades de garantia da qualidade, há, por outro lado, uma aceitação pragmática dos procedimentos, muitas vezes associada a uma tentativa de adaptá-los localmente (Manatos et al., 2017a; Newton, 2000; Newton, 2002). Nesse sentido, a insatisfação dos acadêmicos está menos relacionada com a centralização do poder decisório e mais com o fato de as suas opiniões não serem ouvidas ou consideradas para a tomada de decisão (Sarrico et al., 2013). Apesar de uma relativa adaptação à nova governação nas IES (Cardoso et al., 2018), a necessidade de conformidade com padrões impostos pela hierarquia da instituição leva os acadêmicos a uma percepção de diminuição do seu poder de agência na comunidade acadêmica, tendo uma consequente dissociação em relação a essa comunidade e à IES (Brady & Bates, 2016). Assim, os acadêmicos sentem-se desprestigiados e pouco dispostos a participar das atividades institucionais que não são de seu interesse pessoal.

A dissociação dos acadêmicos em relação à IES e seus processos têm impacto direto nas avaliações da qualidade. A avaliação externa precisa ser vista como uma parceria, mas é marcada pela desconfiança por parte dos acadêmicos. A avaliação externa por pares, mesmo que com o objetivo de acreditação, pode balancear melhor responsabilização e melhoria se for encarada como uma parceria (Danø, & Stensaker, 2007; Jordens & Zepke, 2009). Porém, a junção dos contextos regulatório e econômico gerou relações de baixa confiança. As avaliações externas são, em geral, conduzidas por outros acadêmicos. Porém, o mais relevante não é quem conduz o processo, mas quem está no controle dele, ou seja, é perceber quais *stakeholders* determinam a orientação da avaliação externa e quais interesses estão a ser atendidos por essa avaliação (Barnett, 1994). As avaliações são realizadas por pares, mas a serviço das autoridades administrativas ou, no caso, das agências de avaliação e acreditação. O fato de serem conduzidas por acadêmicos também não implica que a abordagem da

avaliação não pode ser mais burocrática que educacional (Barnett, 1994). Adicionalmente, a adoção de conceitos de mercado acentuou rivalidades entre as instituições, que se veem como adversárias que competem por ‘consumidores’ e por financiamento, fazendo com que tratem a aderência aos padrões como parte da estratégia de construção da marca (Brady & Bates, 2016). Assim, os avaliadores externos são vistos, pelos acadêmicos, como intrusos que, por sua posição de autoridade, exercem uma função de controle (Jordens & Zepke, 2009), e a avaliação externa é associada a objetivos de responsabilização, muito mais que de melhoria (Newton, 2002), o que leva os avaliados a adotarem posições mais defensivas (Jordens & Zepke, 2009). Dessa forma, a avaliação externa tende a ocorrer em um contexto de baixa confiança, o que reduz a disponibilidade de cooperação dos avaliados.

A falta de uma relação de confiança entre avaliadores e avaliados prejudica os resultados da avaliação. Há uma considerável assimetria informacional que torna as informações sobre o desempenho dos avaliados pouco acessíveis aos avaliadores (Hoecht, 2006). Essa assimetria só pode ser superada pela confiança, de forma que os avaliados forneçam informações de forma transparente aos avaliadores. Muitas vezes, porém, os docentes adotam uma atitude cínica, encarando a avaliação como um jogo em que a dissimulação e a gestão de impressões são artifícios, muitas vezes incorporados à rotina de trabalho, para se obter os resultados desejados (Hoecht, 2006; Newton, 2000; Newton, 2002; Staub, 2019), uma instância do conceito goffmaniano de performance dramaturgica (Goffman, 2002; Newton, 2000; Newton, 2002) ou da clássica tese de Goldratt (1990, p.26): “Diz-me como me medes e te direi como me comporto”. Nesse sentido, os processos de garantia da qualidade são utilizados mais como uma ferramenta para ajudar na preparação para as avaliações (Newton, 2002). O SGQ, assim, é utilizado como um guia para a performance dramaturgica, muito mais do que como uma ferramenta de melhoria.

Os acadêmicos direcionam ainda outras críticas às avaliações externas. Acreditam que elas apresentam mais desvantagens que vantagens (Leiber et al., 2018). Veem-nas como fonte de estresse e de uma carga de trabalho acrescida (Kemenade et al., 2008; Leiber et al., 2018; Rosa et al., 2020), como excessivamente burocráticas (Rosa et al., 2020) e incapazes de identificar a ‘boa qualidade’ (Rosa et al., 2020). Acreditam que há pouca participação dos acadêmicos nas avaliações externas e não há, pelo menos na sua visão, uma análise crítica do relatório final de avaliação (Veiga et al., 2013). Veem-nas também como uma tentativa de controle burocrático que não se coaduna com as suas perspectivas da qualidade (Kemenade et al., 2008). Dessa forma, a visão geral sobre as avaliações da qualidade é de uma atividade que apresenta uma relação custo-benefício desfavorável.

A avaliação interna, embora também receba críticas, é melhor aceita pelos docentes que as

avaliações externas (Leiber et al., 2018). São percebidos efeitos positivos como uma visão crítica e estruturada dos programas, o que fornece informações tanto para a melhoria quanto para a posterior avaliação externa do programa (Rosa et al., 2020). Essa diferença não é surpreendente, dado que as avaliações externas possuem mais foco na responsabilização e as avaliações internas estão mais focadas na melhoria (Massy, 1997) e que os docentes valorizam mais a garantia da qualidade como fonte de melhoria que de responsabilização (Kleijnen et al., 2013; Rosa et al., 2012a). Talvez essa diferença de percepção explique as diferenças entre os resultados das duas avaliações. As avaliações externas costumam resultar em uma visão mais positiva da IES e do SGQ (Newton, 1999). A avaliação externa, mais que a interna, é tratada de forma ritualística e defensiva, evitando passar a imagem, muitas vezes mais visível na avaliação interna, da qualidade como um peso a ser carregado (Newton, 1999). Dessa forma, a avaliação interna tende a ter uma participação mais aberta e menos defensiva dos acadêmicos, o que colabora para a obtenção de informações menos artificiais.

A avaliação interna, porém, também é alvo de críticas. Dentre as críticas à avaliação interna, os acadêmicos consideram haver pouco trabalho em termos de informar e discutir o processo, o que os leva a possuir pouco conhecimento e estarem pouco preparados para realizar autoavaliações, o que só é mitigado por meio da própria participação no processo (Rosa et al., 2020). Também consideram o processo excessivamente complexo e burocrático, demandando muito do já escasso tempo disponível, o que prejudica a sua participação efetiva no processo, que acaba por ser monopolizado por um grupo restrito de pessoas (Rosa et al., 2020). Logo, a avaliação interna não é vista, pelos acadêmicos, como resultado de debates entre os diversos atores (Veiga et al., 2013). A falta de envolvimento leva à pouca aceitação, pelos acadêmicos, dos processos de avaliação interna (Veiga et al., 2013). Valorizam as oportunidades de discussão geradas pela participação no processo, mas lamentam que essa participação não seja a adequada (Rosa et al., 2020). Salientam ainda a falta de resultados efetivos ou, pelo menos, a falta de medição desses resultados (Rosa et al., 2020). Assim, de uma forma geral, a visão dos acadêmicos quanto aos processos de avaliação, tanto interna quanto externa, é marcadamente negativa.

2.4.2 A visão dos gestores

A visão do pessoal não docente e dos gestores quanto à garantia da qualidade apresenta semelhanças e diferenças quando comparada à visão dos acadêmicos. Esses grupos relacionam as práticas de garantia da qualidade com melhorias no ensino, na pesquisa e na responsabilização perante a sociedade (Cardoso et al., 2019), além de as considerarem úteis para a evolução da

universidade como um todo (Manatos et al., 2017a). Têm também uma visão mais positiva dos benefícios das avaliações (Stensaker et al., 2011) e do engajamento de docentes e estudantes, acreditando que eles têm uma visão positiva do SGQ (Manatos et al., 2017a). Por outro lado, os gestores compartilham com os acadêmicos a opinião de que as atividades de garantia da qualidade requerem tempo e esforço excessivos e que enfatizam mais o controle do desempenho da IES do que a melhoria (Mourad, 2017). O pessoal não docente também concorda com os acadêmicos relativamente à percepção do aumento dos mecanismos de controle, do aumento da carga de trabalho em atividades administrativas e da maior centralização das decisões (Magalhães et al., 2017). Dessa forma, o pessoal não docente e os gestores, embora com algumas críticas, possuem uma visão mais positiva da garantia da qualidade.

Um caso especial é aquele dos acadêmicos que ocupam cargos de gestão acadêmica. Os gestores acadêmicos intermediários, como diretores de curso e de departamento, tentam viver entre dois mundos antagônicos. Há uma diferença de visão entre os acadêmicos em posição de gestão, responsáveis pela implementação dos procedimentos de garantia da qualidade e aqueles sem essa responsabilidade (Manatos et al., 2017a; Newton, 1999, Newton, 2002). Há uma percepção de que a garantia da qualidade atinge mais os objetivos gerenciais do que os operacionais (Newton, 2000), o que pode explicar essas diferentes visões. Uma outra explicação é que esses acadêmicos estão, pela sua função, mais envolvidos com os processos de garantia da qualidade, o que pode favorecer uma visão mais positiva desses processos (Manatos et al., 2015; Manatos et al., 2017a). Embora compartilhem com os demais docentes as críticas ao SGQ, eles precisam, pela função que ocupam, atender as demandas gerenciais (Saunders & Sin, 2015). Por outro lado, por conhecerem de perto as resistências por parte dos docentes, eles acabam por assumir o papel de mediadores, tentando proteger os docentes da burocracia e formalismo derivados das decisões e demandas da alta gestão (Saunders & Sin, 2015). Assumem, assim, uma grande quantidade de tarefas e sofrem pressões dos diferentes lados (Saunders & Sin, 2015). Dessa forma, os acadêmicos em cargos de gestão acabam por apresentar visões e comportamentos ambivalentes resultantes da sua pertença a dois grupos diferentes de *stakeholders*.

2.4.3 A visão dos estudantes

Os estudantes apresentam desconhecimento dos processos de garantia da qualidade e sua participação efetiva nas decisões é muito limitada. Em relação ao poder decisório, há uma diferença entre a estrutura formal de governança e o que ocorre na realidade (Sarrico et al., 2013). Os

estudantes possuem representação em vários órgãos de governança, mas há uma desconexão entre os estudantes que participam desses órgãos e os demais estudantes, os quais não se sentem representados (Sarrico et al., 2013). Além disso, os estudantes reclamam que, embora sejam formalmente ouvidos, suas opiniões são desconsideradas, não geram consequências, o que desmotiva uma maior participação nos processos decisórios (Sarrico et al., 2013). Há também pouca participação dos estudantes nas atividades ligadas à qualidade (Alzafari & Ursin, 2019). A falta de participação leva ao pouco conhecimento dos processos de garantia da qualidade (Manatos et al., 2017a). Os estudantes apresentam, por exemplo, pouco conhecimento a respeito das avaliações, tendo dificuldade não só em apontar resultados positivos, mas mesmo em identificar quais os objetivos e resultados das avaliações (Stensaker, 2011). Embora esse desconhecimento seja menor entre os estudantes que participam como representantes estudantis nos conselhos, ele é muito relevante no público discente como um todo, que não tem acesso a grande parte das informações, em parte por elas não estarem acessíveis e em parte por desinteresse, não conseguindo ver os efeitos da garantia da qualidade (Manatos et al., 2017a; Mourad, 2017). Nesse sentido, percebe-se que a relação dos estudantes com os processos da qualidade é, em larga medida, de alheamento.

O feedback dos estudantes por meio de inquéritos de satisfação é fundamental para a garantia da qualidade, mas pode ter valor negativo quando não utilizado apropriadamente (Leckey & Neill, 2010). A literatura estudada apresenta uma visão muito crítica do uso que é feito desses inquéritos. Embora o mau uso dos inquéritos seja algumas vezes atribuído, pelos docentes e mesmo pelos estudantes, à preguiça e ao desinteresse por parte dos estudantes (Manatos et al., 2017a), há outros aspectos que contribuem para a pouca efetividade desse instrumento. Para que os inquéritos de satisfação sejam efetivos, é necessário “fechar o ciclo”, ou seja, dar *feedback* dos resultados aos estudantes; implementar ações, em parceria com os estudantes, com base nos resultados; e acompanhar a efetiva implementação das ações (Shah et al., 2017, p.116). A realidade, porém, costuma ser muito diferente (Shah et al., 2017). Os inquéritos de satisfação dos estudantes são elaborados pela gestão central, mas o *feedback* para os alunos é deixado a cargo dos departamentos (Sarrico et al., 2013). Porém a discussão sobre os resultados, na maioria das vezes, não é feita em reuniões formais, em que os estudantes estão representados, mas em conversas individuais e informais com os acadêmicos (Kember et al., 2002; Sarrico et al., 2013). Assim, os estudantes em geral não tomam conhecimento de consequências dos inquéritos e têm a percepção de que nada é feito com eles (Calma & Dickson-Deane, 2020; Kember et al., 2002; Manatos et al., 2017a; Sarrico et al., 2013; Shah et al., 2017), o que pode afetar negativamente o seu engajamento (Calma & Dickson-

Deane, 2020; Shah et al., 2017). Por vezes, as ações relativas a um inquérito só aparecem quando os estudantes que o responderam não estão mais na IES ou já estão em um outro ciclo de estudos (Shah et al., 2017). Os estudantes, dessa forma, tendem a aderir pouco aos inquéritos (Leckey & Neill, 2010; Shah et al., 2017). Logo, o alheamento dos estudantes frente aos processos da qualidade manifesta-se inclusive nas ferramentas criadas para incrementar sua participação no processo, e é até fortalecido pela forma com que essas ferramentas são implementadas.

A baixa adesão não é o único problema dos inquéritos de satisfação. Algumas universidades tentam aumentar a participação dos estudantes por meio de incentivos e penalizações (Manatos et al., 2017a). Porém, mesmo que haja uma maior participação, se os estudantes não perceberem os inquéritos como algo útil, a acurácia no preenchimento das respostas pode ser prejudicada (Calma & Dickson-Deane, 2020; Shah et al., 2017). Quando consideram o inquérito inútil, os estudantes tendem a ter um comportamento descuidado em relação ao seu preenchimento, respondendo-os de forma rápida e pouco refletida (Gee, 2017), com base mais em eventos pontuais que em uma análise global (Gee, 2017) e com uma avaliação mais pessoal que profissional dos docentes (Gee, 2017). Além disso, quando o número de respondentes é pequeno, os estudantes temem que possam ser identificados e sofrerem represálias por parte dos docentes (Manatos et al., 2017a). A utilização de inquéritos de satisfação já é, em si, controversa, por condicionarem as práticas de ensino à felicidade dos estudantes (Shah et al., 2017). Se a adesão dos estudantes for pequena e os dados não forem confiáveis, a controvérsia só pode ser incrementada. Os docentes, por exemplo, passam a considerar esse instrumento como inadequado, com a única função de avaliar e controlar os docentes (Manatos et al., 2017a). Como consequência da falta de ações resultantes, do pouco engajamento e da baixa confiabilidade, os inquéritos de satisfação dos estudantes adquirem um caráter meramente cerimonial, sem consequências efetivas.

2.5 Análise Teórica

Esta seção apresenta uma análise teórica preliminar com base na literatura estudada e aponta caminhos a serem explorados nos capítulos posteriores, particularmente na análise dos resultados do estudo de caso.

2.5.1 A (não) dicotomia entre responsabilização e melhoria

Dada a dificuldade em definir uma conceitualização da qualidade, uma abordagem possível é aceitar que a qualidade na educação superior não pode ser definida unicamente. Ao admitir que

qualidade é um conceito relativo, que cada *stakeholder* terá perspectivas e prioridades diferentes, podemos concluir que é impossível estabelecer um significado único para a qualidade (Green, 1994). A qualidade poderia ser definida como um atributo multifatorial, admitindo que uma instituição possa ter alta qualidade para um dos fatores e baixa qualidade para outro (Green, 1994). A avaliação da qualidade, dessa forma, teria que considerar os critérios de julgamento utilizados por cada *stakeholder* (Green, 1994). É nesse sentido que Blackmur (2007) fala em ‘qualidades’ ao invés de ‘qualidade’.

Sob o prisma das qualidades, a dicotomia entre responsabilização e melhoria pode não ser totalmente justificável. A ideia de que a responsabilização leva à melhoria é muito controversa e os dois conceitos são tratados de forma dicotômica (Harvey & Newton, 2007; Massy, 1997). Entretanto, Harvey e Newton (2007) argumentam que não existe dicotomia porque responsabilização e melhoria lidam com coisas diferentes, são duas dimensões distintas. A responsabilização trata da conformidade com requisitos e da avaliação da qualidade, o que pode ou não levar a melhorias em algumas áreas da educação (Harvey & Newton, 2007; Williams, 2016). A melhoria trata da qualidade em si, não da sua avaliação, e é promovida não pela conformidade, mas pelo engajamento crítico (Harvey & Newton, 2007). Para os autores, a garantia da qualidade cria uma falsa tensão entre responsabilização e melhoria ao partir do pressuposto que a qualidade está intrinsecamente ligada ao processo de monitorização da qualidade (Harvey & Newton, 2007). Assim, “responsabilização é custo-benefício e demonstrar a adequação ao propósito, enquanto a melhoria contínua do ensino e da aprendizagem diz respeito a melhorar a experiência do estudante e empoderar estudantes como aprendizes ao longo da vida” (Harvey & Newton, 2007, p.232), ou seja, melhoria é qualidade como transformação. Os processos envolvidos na responsabilização e na melhoria também são diferentes; enquanto a responsabilização, implementada por meio da garantia da qualidade, é um processo *top-down*, marcado por relativa inflexibilidade e medições quantitativas, a melhoria é um processo *bottom-up* assente no engajamento com os acadêmicos e em um julgamento qualitativo (Williams, 2016). Além de tentar opor dois objetivos que não são mutuamente excludentes, o foco na dicotomia entre responsabilização e melhoria despreza outros aspectos mais específicos que podem ser beneficiados pela garantia da qualidade, como a comunicação interna, a motivação, o controle e a inovação (Rosa et al., 2012a). Logo, é necessário tratar os objetivos da garantia da qualidade de forma abrangente e, embora a análise da importância atribuída à responsabilização e à melhoria seja muito relevante, não se deve tratar esses objetivos como opostos e mutuamente excludentes. Responsabilização e melhoria representam, nesse sentido, qualidades diferentes. Uma IES pode, dessa forma, possuir qualidade em um desses dois aspectos, em nenhum deles, ou em ambos.

Esta investigação trata da dicotomia entre melhoria da qualidade e responsabilização sob a ótica dos *stakeholders*. São analisadas as concepções da qualidade dos *stakeholders* e a percepção deles em relação aos objetivos da qualidade, se mais ligados à melhoria, mais ligados à responsabilização ou em equilíbrio entre as duas. É, ainda, estudado o impacto dessas percepções no comportamento dos *stakeholders*.

2.5.2 Cultura da qualidade

As perspectivas adotadas para o estudo da cultura organizacional são diversas (Barley, 1983; Rousseau, 1990; Smircich, 1983). Neste trabalho, a cultura é abordada principalmente da perspectiva dos valores (Hofstede, 2003; Ouchi, 1990). Valores são “preferências gerais por um estado de coisas em relação a outros” (Hofstede, 1985, p.347), padrões ou critérios de escolhas, servindo de lentes ou filtros para entender a realidade (Berson, Oreg & Dvir, 2008) e influenciando os interesses, comportamentos e atitudes (Hofstede, 1981; Hofstede, 1998a; Greenfield, 2000; Kirkman & Shapiro, 2001). Quando esses valores são largamente partilhados por membros de uma organização, podemos falar de um sistema de valores (Wiener, 1988) ou de uma cultura organizacional (Keyton, 2011). Na medida em que fornecem critérios para o entendimento da realidade, são importantes para a compreensão da agência. Particularmente, para este trabalho, interessam a cultura da qualidade e os valores e comportamentos associados.

As culturas organizacionais podem ser pouco homogêneas, constituindo diferentes subculturas. As clivagens culturais entre as subculturas são reconhecíveis e têm consequências tangíveis (Hofstede, 1998b), fazendo a sustentabilidade depender da comunicação entre as várias subculturas (Schein, 1993: 41), pois o trabalho de pessoas dotadas de diferentes subculturas afeta a cooperação organizacional (Schein, 2009:15). As subculturas emergem em subunidades organizacionais que tendem a desenvolver os seus próprios modos representar a realidade (Schein, 1993) e a literatura mostra que, na educação superior, as subculturas se podem desenvolver em diferentes grupos funcionais, como os académicos e os administrativos (Lin & Há, 2009).

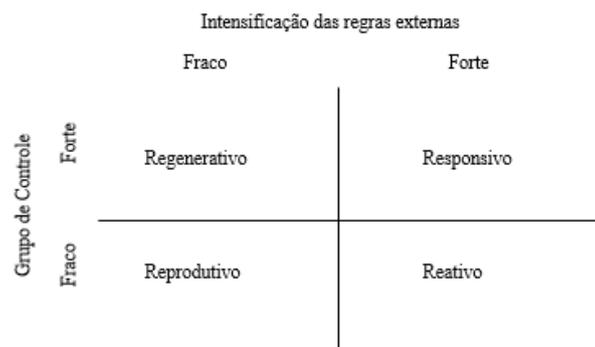
A cultura da qualidade, como um sistema de valores (Wiener, 1988), envolve elementos internos e externos às organizações. Inclui valores individuais, modos de trabalho e a responsividade frente às demandas do ambiente (Veiga et al., 2014). Envolve, dessa forma, relação entre os atores internos e destes com atores externos como o Estado e as agências de acreditação (Veiga et al., 2014). Nesse contexto, a cultura da qualidade é influenciada pela intensidade dos controles externo e interno.

Harvey e Stensaker (2008) classificam a cultura da qualidade das instituições de ensino em

quatro tipos ideais, segundo a intensidade da influência das regras externas e do controle grupal interno, conforme representado na Figura 5. Por constituírem tipos ideais, pode-se encontrar características de todos os tipos na maioria das IES, embora constantemente exista a prevalência de um deles (Harvey & Stensaker, 2008).

Figura 5

Tipos ideais na cultura de qualidade



Nota: Adaptado de Tavares et al. (2016).

A cultura reprodutiva é caracterizada por uma fraca influência das regras externas e um fraco controle grupal. A instituição reprodutiva possui procedimentos estabelecidos incorporados às atividades cotidianas e que são tomados por garantidos, não sendo, por isso, alvo de ações de melhoria (Harvey & Stensaker, 2008; Tavares et al., 2016). Não há interesse em estabelecer uma cultura coletiva da qualidade. Os processos de garantia da qualidade estimulam ações individuais, e o sistema emerge espontaneamente a partir dessas ações, havendo pouco compromisso com a qualidade (Veiga et al., 2014). Iniciativas de melhoria que visem desenvolver uma visão mais aberta e crítica da qualidade costumam enfrentar forte resistência (Harvey & Stensaker, 2008; Tavares et al., 2016). O foco está em minimizar o impacto de fatores externos de forma que o status quo possa ser constantemente reproduzido (Harvey & Stensaker, 2008). Dessa forma, o interesse está em manter o estado corrente das coisas, não em alterá-lo.

A cultura reativa é caracterizada por uma forte influência das regras externas e um fraco controle grupal. A qualidade é imposta e guiada por padrões e procedimentos externos, reagindo a eles, e está voltada para a conformidade e para a responsabilização (Harvey & Stensaker, 2008; Tavares et al., 2016; Veiga et al., 2014). A qualidade é percebida como algo burocrático e não como algo que gerará resultados positivos, não sendo apropriada pelos *stakeholders* e ficando sob a responsabilidade de uma unidade interna especializada, enquanto os acadêmicos cumprem as

atividades ligadas à qualidade como um mero formalismo (Harvey & Stensaker, 2008; Tavares et al., 2016). Dessa forma, os processos de garantia da qualidade são, na cultura reativa, informais e superficiais (Veiga et al., 2014).

A cultura responsiva é caracterizada por uma forte influência das regras externas e um forte controle grupal. Embora a influência externa seja dominante, a instituição responsiva, ao contrário da reativa, constrói uma agenda interna de melhoria a partir das exigências externas, sejam elas governamentais ou de agências, conseguindo balancear melhor responsabilização e melhoria (Harvey & Stensaker, 2008; Tavares et al., 2016). A qualidade, porém, continua a não ser apropriada pelos *stakeholders* nem incorporada às práticas cotidianas (Harvey & Stensaker, 2008; Tavares et al., 2016) e é percebida como algo que existe para resolver uma questão criada externamente, uma forma de lidar com o problema da avaliação (Harvey & Stensaker, 2008). Os processos de garantia da qualidade são gerenciados de forma centralizada e impostos de forma hierárquica, gerando alto nível de compromisso com a qualidade, mas com o foco em demandas externas (Veiga et al., 2014). Há, assim, uma forte cultura da qualidade, com motivações mais extrínsecas, com foco da responsabilização, que intrínsecas, com foco na melhoria.

A cultura regenerativa é caracterizada por uma fraca influência das regras externas e um forte controle grupal. Há consciência do contexto externo, mas a instituição está mais voltada para o desenvolvimento interno (Harvey & Stensaker, 2008; Veiga et al., 2014). O foco está na melhoria com base na visão e nos objetivos internos, os planos para realizar essas melhorias são amplamente compartilhados e apropriados pelos *stakeholders* internos e a qualidade está incorporada de forma indistinguível nas atividades cotidianas (Harvey & Stensaker, 2008; Tavares et al., 2016; Veiga et al., 2014). Regras externas só são incorporadas quando contribuem para os objetivos estabelecidos internamente (Harvey & Stensaker, 2008; Tavares et al., 2016). Há uma constante reconceitualização da qualidade de acordo com a direção futura a ser seguida pela instituição (Harvey & Stensaker, 2008; Veiga et al., 2014). Interferências externas ou da alta gestão nesse processo podem, potencialmente, levar à subversão como resposta (Harvey & Stensaker, 2008). Há, assim, uma forte cultura da qualidade, com motivações mais intrínsecas, com foco na melhoria, que extrínsecas, com foco na responsabilização.

Nas instituições portuguesas há uma influência relativamente forte das regras externas. O conjunto de requisitos legais que precisam ser atendidos e o incentivo à certificação dos SGQ reforçam a influência das regras externas, o que torna as IES portuguesas mais inclinadas a uma cultura reativa, se o controle grupal for fraco, ou a uma cultura responsiva, se o controle grupal for forte (Tavares et al.,

2016). O controle grupal está intimamente ligado à participação dos *stakeholders* (Tavares et al., 2016). Assim, quanto maior a participação dos *stakeholders*, maior a tendência a uma cultura responsiva e, quanto menor a participação dos *stakeholders*, maior a tendência a uma cultura reativa (Tavares et al., 2016). As visões externas e internas, nas IES portuguesas, sobre o nível de participação dos *stakeholders* são destoantes entre si. Enquanto as avaliações internas apontam a participação dos *stakeholders* como um ponto forte, as avaliações externas a apontam como um ponto fraco (Tavares et al., 2016). Embora esse aspecto pareça ser mais forte nos politécnicos do que nas universidades, as avaliações externas, de forma geral, apontam uma preocupação maior com a conformidade com padrões e procedimentos que com a melhoria da qualidade, o que caracteriza as instituições como mais reativas que responsivas (Tavares et al., 2016). Dessa forma, o contexto português favorece a cultura reativa.

Por outro lado, a cultura reativa não é a mais suportada pelos docentes, pelo menos em Portugal. Os docentes portugueses parecem suportar mais as culturas responsiva e regenerativa (Veiga et al., 2014). Ao menos em termos discursivos, eles tendencialmente não concordam com uma garantia da qualidade voltada para a conformidade e guiada pelas regras europeias (Veiga et al., 2014) e apoiam a garantia da qualidade voltada à melhoria, à inovação e a uma atitude reflexiva, bem como à responsabilização perante a sociedade e a desenvolvimentos que atendam requisitos externos (Veiga et al., 2014). Dessa forma, temos que a cultura reativa se alimenta da pouca participação dos *stakeholders* e que essa cultura está fortemente inclinada no sentido da responsabilização, enquanto a cultura responsiva equilibra melhor responsabilização e melhoria (Tavares et al., 2016). Temos também que um controle grupal forte, com mecanismos adequados de monitorização e controle dos comportamentos individuais estimula as culturas responsiva e regenerativa (Veiga et al., 2014). Além disso, de uma forma geral, quanto maior o envolvimento dos *stakeholders*, mais positiva é a sua visão em relação aos processos de garantia da qualidade (Manatos et al., 2017a). Logo, a maior participação dos *stakeholders*, e em especial dos docentes, que apoiam culturas menos reativas, na promoção de um maior equilíbrio entre as culturas da qualidade, é chave não apenas para um melhor balanceamento entre responsabilização e melhoria, mas também para reduzir as resistências em relação aos processos de garantia da qualidade.

Nesse sentido, esta investigação busca analisar, no contexto do caso estudado: (i) qual a participação dos *stakeholders* internos, nomeadamente acadêmicos e estudantes, nos processos de garantia da qualidade e ii) como essa participação é afetada por suas concepções da qualidade, seus interesses e suas expectativas; (iii) quais as consequências, intencionadas e não intencionadas, da

participação dos *stakeholders* no SGQ

2.5.3 A transformação (incompleta) da Universidade

As universidades têm passado por mudanças organizacionais nas últimas décadas em função da visão da educação superior como um mercado. Uma análise teórica útil para entender essa mudança é feita por Brunsson e Sahlin-Andersson (2000). Os autores consideram que organizações completas possuem algumas características básicas, como identidade, hierarquia e racionalidade (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). A identidade compreende um certo grau de autonomia da organização em relação ao ambiente em que opera, a existência de fronteiras claras entre a organização e o ambiente, a posse e gestão de recursos coletivos por parte da organização, e a existência e promoção de características que fazem da organização única, distinta em relação a outras organizações do mesmo tipo (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). A hierarquia envolve a existência de gestores e de mecanismos de controle e coordenação (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). A racionalidade envolve o estabelecimento de objetivos, a medição de resultados e a alocação de responsabilidades (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Os autores utilizam essas características para definir diferentes graus de organização, resultando na classificação das organizações em atores, mandatários e arenas (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000).

As organizações são classificadas em termos de sua 'completude', ou seja, de acordo com o quanto possuem as características de identidade, hierarquia e racionalidade. As organizações que exibem claramente todas as características referidas acima são classificadas como atores (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). As empresas privadas que atuam em mercados são exemplos desse tipo de organização. São autônomas, com objetivos definidos de acordo com seus próprios interesses, possuem fronteiras claras e gerem racionalmente seus próprios recursos (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Mandatários⁸ são organizações que não possuem independência, são instrumentos de e estão submetidas a outras organizações, chamados de mandantes⁹ (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Um mandatário tem uma identidade fraca e fronteiras pouco claras, define seus objetivos de acordo com o objetivo do mandante, não controla os próprios recursos e tem sua racionalidade limitada pelas regras do mandante (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Como os mandatários não têm existência própria, independente do mandante, muitas vezes mandante e mandatário são tratados como uma organização única (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Dessa forma, os atores são as organizações mais completas e autônomas, enquanto os mandatários são as

⁸ No original, em inglês, *agents*

⁹ No original, em inglês, *principals*

organizações mais incompletas, dependentes de uma organização principal.

As arenas são organizações que ocupam um espaço intermediário entre os atores e os mandatários, sendo mais independentes que os mandatários, mas ainda incompletas como organização (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Sua principal característica é a intrínseca relação com o ambiente. Os membros da organização estão mais voltados para o atendimento de interesses, valores, normas e padrões externos que para políticas organizacionais construídas internamente (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000), de forma que não têm a autonomia e as fronteiras em relação ao ambiente tão claramente definidas quanto os atores. Os membros das arenas possuem relativa independência frente à liderança local e aos controles burocráticos, mas são controlados por entidades externas e submetidos às ideologias, valores, normas e padrões do ambiente (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000, p.734). As arenas possuem algumas das características de uma organização completa, como o controle de recursos e algum nível de coordenação interna, mas não apresentam claramente as características de identidade, racionalidade e hierarquia (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Embora possa haver uma hierarquia em relação às responsabilidades econômicas e administrativas, é comum que as atividades específicas da organização sejam controladas de forma relativamente autônoma pelos profissionais que as executam (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000), o que também impacta a racionalidade. Como exemplos de arenas temos organizações públicas como universidades e hospitais (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Dessa forma, as universidades, como exemplos de arenas, tradicionalmente apresentam características como: (i) possuem identidade e existência própria, ao contrário dos mandatários, mas têm parte dos recursos diretamente dependente do ambiente, e estão submetidas a mais pressões do ambiente do que acontece, em geral, com os atores; (ii) há uma hierarquia formal, mas os acadêmicos preservam alto grau de autonomia e os mecanismos de controle e coordenação são, muitas vezes, pouco apertados e aplicados apenas de forma ritualística; (iii) estabelecem objetivos, mas a medição de resultados e a responsabilização são limitadas.

O argumento dos autores é que as reformas realizadas na última década no setor público têm como um dos principais objetivos transformar organizações com características de arena em organizações mais completas (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Embora defendam que não há nada de intrinsecamente errado em uma organização ser uma arena ou mesmo um mandatário, os autores argumentam que, ao serem comparadas com organizações mais completas, essas organizações parecem ser problemáticas, o que estimula um desejo por reformas (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Uma outra fonte dessa problematização é a introdução de conceitos de mercado.

Para que o mercado funcione de forma adequada, é necessário haver trocas entre organizações ou entre organizações e indivíduos, o que requer que as fronteiras organizacionais sejam claras, que as organizações tenham autonomia e que sejam intencionais e racionais (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Em suma, em uma lógica de mercado os atores são mais adequados que as arenas e os mandatários (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Dessa forma, os autores acreditam que algumas organizações do setor público, que antes podiam ser classificadas como mandatários ou arenas, assumiram características de organizações mais completas, ou seja, de atores (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000).

No caso das universidades, porém, a transformação de arenas em atores parece ter ocorrido de forma incompleta. Como visto na seção 2.3, o ensino superior é um mercado imperfeito, o que implica que o poder regulatório dos mercados não se desenvolve completamente, o que permite que as IES se comportem de forma diferente em relação aos atores de mercados tradicionais. As IES não apresentam todas as características identificadas por Brunsson e Sahlin-Andersson, na sua caracterização de atores, completamente desenvolvidas. Com base na literatura revisada, vemos que é verdade que há um processo de hierarquização e racionalização, com a centralização das decisões e o estabelecimento de controles racionais. Em termos de identidade, porém, as fronteiras da IES continuam bastante permeáveis ao ambiente, sendo necessário legitimar-se perante entidades externas como o Estado, as agências de avaliação e acreditação, as agências de fomento, as outras IES etc. Além disso, mesmo em termos de hierarquia e racionalidade, as IES conservam muitas das características de arenas, como a relativa independência dos acadêmicos em relação à liderança central, pelo menos em relação ao trabalho cotidiano de ensino e pesquisa. Logo, as IES não podem ser vistas como atores, ou como organizações completas, embora sejam hoje mais completas do que há algumas décadas.

Essa transformação incompleta cria uma situação que fomenta a existência de diversas inconsistências. Embora exista um discurso de dar mais independência às IES, com a diminuição do papel do Estado, as IES continuam dependentes do Estado e de entidades externas que substituíram o Estado, pelo menos parcialmente, em seu papel de regulação e financiamento, como as agências de avaliação e acreditação e as agências de fomento. Essa permeabilidade ao ambiente torna as IES sujeitas a inúmeras pressões legais e normativas, dentre elas as políticas e procedimentos de garantia da qualidade. Por outro lado, grande parte dessas pressões é concretizada por mecanismos de *soft law*, o que dá uma margem de manobra para as IES e seus membros. Ao mesmo tempo, as pressões externas estão direcionadas principalmente para a responsabilização e afetam mais as atividades

administrativas que as atividades nucleares. Assim, embora haja uma hierarquização e uma racionalização que afeta as atividades mais formalizadas das IES, informalmente, especialmente em relação às atividades nucleares, as IES continuam a apresentar características mais próximas às arenas.

Nesse sentido, este estudo busca compreender: (i) como as pressões ambientais, exercidas pelos *stakeholders* externos, afetam os procedimentos e as práticas organizacionais das IES e a agência dos *stakeholders* internos, particularmente em relação à qualidade; (ii) como a hierarquização e a racionalização formais, resultantes da transformação, ainda incompleta, das IES em atores, convivem com as características de arena e que inconsistências derivam desse processo, particularmente em relação à qualidade.

3 Quadro Teórico

A discussão teórica aqui realizada tem uma base marcadamente institucional e recorre especialmente às teses do neoinstitucionalismo ou institucionalismo sociológico (Hall & Taylor, 1996). Essa escolha deve-se à relevância atribuída aos efeitos do ambiente na estrutura organizacional e à influência desses efeitos enquanto constrangimento e estímulo à agência dos *stakeholders* em organizações como as universidades. Como salienta Scott (1991), e como pode ser visto nas próximas seções, a análise do impacto do ambiente nos processos organizacionais é justamente uma das maiores contribuições dos teóricos neoinstitucionais. Porém, embora várias das teses abraçadas neste trabalho tenham recebido maior ênfase dos teóricos neoinstitucionais, não é fácil, e nem útil, como apontado por Selznick (1996), traçar uma linha divisória entre o antigo e o novo institucionalismo, já que muitos conceitos passaram mais por uma evolução do que por uma ruptura. Assim, aqui refere-se genericamente à teoria institucional ou institucionalismo. Embora os termos neoinstitucional e neoinstitucionalismo sejam utilizados em alguns momentos para enfatizar a perspectiva histórica, não há a preocupação em classificar os conceitos como institucionais ou neoinstitucionais.

Em linha com essa visão, neste capítulo serão discutidas algumas das principais teses da teoria (neo)institucional, recorrendo sobretudo, mas não somente, aos textos clássicos dessa corrente de pensamento. Os conceitos são abordados, primeiramente, de forma separada e, posteriormente, são adotados em conjunto e aplicados às Instituições de Educação Superior (IES), de forma a compor um quadro teórico para a análise dos comportamentos dos agentes frente a um contexto institucionalizado. Esses conceitos são utilizados na análise do estudo de caso realizado no escopo deste trabalho (capítulo 6).

3.1 Institucionalização, Instituições e Agência

Dado que o quadro teórico utilizado neste trabalho tem forte base no institucionalismo, os conceitos de instituição e institucionalização são relevantes para as discussões posteriores. O processo de institucionalização é “o processo pelo qual processos sociais, obrigações [normativas] e fatos assumem o estatuto de regras no pensamento e na ação social” (Meyer & Rowan, 1977, p. 341). Essas regras institucionalizadas são as componentes das instituições. Dessa forma, temos que, na teoria institucional, as instituições são estruturas sociais compostas por elementos culturais-cognitivos, normativos e regulatórios, em conjunto com atividades e recursos (Scott, 2001). Surgem a partir de atividades e padrões de interação recorrentes característicos de determinado contexto (Barley & Tolbert, 1997). Esses padrões, ao serem reproduzidos recursivamente ao longo do tempo (Barley &

Tolbert, 1997), são progressivamente incorporados aos discursos (Phillips et al., 2004) e passam a constituir uma ordem ou padrão social que possui um processo de reprodução particular, de forma que desvios em relação ao padrão são combatidos por um conjunto de controles socialmente construídos, como conjuntos de sanções e recompensas (Jepperson, 1991). As instituições são incorporadas à vida social como fatos que precisam ser considerados pelos atores (Meyer & Rowan, 1977) e cuja persistência acontece por inércia ou por processos sociais autoativados, enquanto a sua mudança requer ações ou acontecimentos disruptivos que bloqueiem o processo de reprodução (Jepperson, 1991). Dessa forma, as instituições influenciam a ação ao aumentar o custo da não conformidade face aos padrões instituídos (Phillips et al., 2004). As regras institucionalizadas podem ser tomadas por garantidas ou manifestarem-se por meio da opinião pública ou mesmo das leis (Meyer & Rowan, 1977). Do ponto de vista metodológico, essas regras são extremamente relevantes para este trabalho porque têm grande impacto nas ações e percepções individuais e coletivas, notadamente em determinados tipos de organizações mais sujeitas a esses padrões institucionalizados (Meyer & Rowan, 1977), as ditas organizações institucionalizadas, dentre elas a Universidade.

As instituições são relativamente estáveis e resistentes à mudança (Scott, 2001). Na visão de Scott (2001), a estabilidade das instituições pode ser conceitualmente explicada pela Teoria da Estruturação (Giddens, 1984). Na Teoria da Estruturação, Giddens vê as estruturas sociais como padrões de atividades sociais reproduzidos ao longo de bandas de espaço-tempo (Giddens, 1984; Scott, 2001). Essas estruturas são compostas por regras e recursos (Giddens, 1984). As regras são “procedimentos generalizáveis aplicados na sanção/reprodução da vida social” (Giddens, 1984, p. 21). Estão associadas com as “rotinas da vida social” (Giddens, 1984, p.18) e podem ser regras que representam a consciência prática, seguidas de forma tácita, ou receberem reconhecimento e interpretação discursiva (Giddens, 1984; Taylor et al., 2001), e mesmo serem formalmente codificadas, como é o caso das leis (Giddens, 1984). Recursos são “propriedades estruturais dos sistemas sociais, utilizados e reproduzidos por agentes portadores de conhecimento” (Giddens, 1984, p. 15). Os recursos podem ser alocativos, que se referem a capacidades transformativas exercidas por meio do “comando sobre objetos, bens e materiais”, ou autoritativos, que se referem a capacidades transformativas a partir do “comando sobre pessoas ou atores” (Giddens, 1984, p. 33). As instituições são, nesse sentido, tipos de estruturas sociais com regras fortemente internalizadas suportadas por recursos solidamente incorporados (Scott, 2001), “as características mais duradouras da vida social” (Giddens, 1984, p. 24), cujas práticas estão “profundamente embutidas” na reprodução social (Giddens, 1984, p.17). As práticas institucionalizadas são, assim, aquelas “mais profundamente

sedimentadas no tempo e no espaço” (Giddens, 1984, p. 22). Nota-se que, embora a teoria institucional trate as instituições mais do ponto de vista organizacional, diferentemente da visão mais societal e ampla da Teoria da Estruturação (Mohamed, 2017; Oliveira, 2010), a definição de instituição fornecida pela teoria institucional, descrita no parágrafo anterior, aproxima-se claramente da definição disponibilizada pela Teoria da Estruturação, enfatizando a estabilidade e durabilidade das instituições.

Embora marcadas pela estabilidade, as instituições estão, ainda assim, sujeitas a processos de mudanças, tanto incrementais quanto disruptivas (Scott, 2001). A Teoria da Estruturação, ao mesmo tempo que admite a estabilidade das instituições, provê uma base teórica para a mudança das estruturas, inclusive a mudança institucional (Scott, 2001). As estruturas são, ao mesmo tempo, meio e produto da ação social, constituindo assim o que Giddens denomina “dualidade da estrutura” (Giddens, 1984, p. 25-28). Os agentes possuem conhecimento e capacidade reflexiva, podendo monitorar os resultados das ações, tanto as suas quanto as dos outros (Giddens, 1984), e capacidade variada de agência (Giddens, 1984), podendo intervir no mundo social, alterando regras e a distribuição de recursos (Scott, 2001). Agência, na Teoria da Estruturação, refere-se à capacidade transformativa dos indivíduos, ou seja, à capacidade de “fazer a diferença”, de “influenciar um processo ou estado de coisas específico” (Giddens, 1984, p. 14), de influenciar eventos que não teriam ocorrido ou teriam sido diferentes se o indivíduo não tivesse agido ou tivesse “agido de forma diferente” (Giddens, 1984, p. 9). Assim, os agentes não são elementos passivos sujeitos aos desígnios impostos pelas estruturas (Giddens, 1984).

A agência não é incompatível com o institucionalismo. É certo que as instituições são vistas como fonte de estabilidade e ordem (Scott, 2001), como restrições à individualidade (Fiedland & Aldford, 1991) e que muita ênfase foi dada pelo institucionalismo à construção das estruturas e não à mudança delas (Powell, 1991; Scott, 2001), principalmente nas primeiras décadas do neoinstitucionalismo (Battilana, 2006; Scott, 2001). Também são diversas as críticas aos teóricos neoinstitucionalistas pela pouca atenção dada à agência, ao poder e ao papel do Estado (Clegg, 2010; Heugens & Lander, 2009; Hinings & Tolbert, 2008; Munir, 2019), concentrando-se excessivamente no nível meso e não tratando adequadamente os níveis micro e macro (Battilana, 2006). Porém, respondendo às críticas relativas ao pouco espaço dado à capacidade de agência individual e coletiva, a comportamentos de inconformidade e resistência, e à busca por satisfazer interesses próprios e não apenas os institucionais, a agência humana e o poder passaram a receber maior destaque nas teorias neoinstitucionais (Aksom & Tymchenko 2020; Battilana, 2006; Greenwood et al., 2011; Modell, 2009; Scott, 2001). Essa mudança ocorreu também a partir da integração com outras teorias, tais como a

Teoria da Estruturação, teorias da prática, teorias do discurso, a teoria da hegemonia de Gramsci, dentre outras (Clegg, 2010). Ainda que alguns autores poucos considerem que essa maior atenção à agência reduz a capacidade explanatória do institucionalismo em relação às suas origens (Aksom & Tymchenko 2020), trata-se, até certo ponto, de um retorno aos primeiros estágios do institucionalismo, em que a relação entre instituições e ação social era vista de forma dual, com as instituições não apenas restringendo, mas também surgindo a partir da ação social (Barley & Tolbert, 1997; Battilana, 2006). Nesse sentido, a capacidade agêntica descrita por Giddens está, na visão de Scott (2001), alinhada com os pressupostos fenomenológicos adotados pelas teorias institucionais, em que a visão de comportamentos orientados e governados por regras não implica em irracionalidade ou automatismo.

Tanto institucionalismo quanto a Teoria da Estruturação tratam as instituições como restrições constrangedoras, mas não como estrangimentos intransponíveis. Por um lado, reconhecem que as instituições restringem possibilidades e alternativas, tornando determinados comportamentos mais prováveis (Barley & Tolbert, 1997). Por outro lado, reconhecem que a capacidade agêntica não é eliminada, e, portanto, é possível modificar as instituições (Barley & Tolbert, 1997). Frente às pressões ambientais, as organizações podem assumir uma postura não-passiva em defesa de seus próprios interesses (Oliver, 1991). As regras podem ser localmente escolhidas, interpretadas e adaptadas pelos agentes a depender das especificidades das situações particulares e de seus interesses próprios, e compromissos, símbolos e significados novos podem ser construídos a partir daqueles presentes nas estruturas (Fiedland & Aldford, 1991; Jepperson, 1991; Powell, 1991; Scott, 2001). Empreendedores institucionais (DiMaggio, 1988) podem romper com as regras institucionalizadas e, por vezes, levar à mudança institucional (Battilana, 2006). Dessa forma, os agentes organizacionais nem sempre agem em conformidade com os padrões convencionais, podendo responder de forma a criar novas formas de ação e de organização (Scott, 2001). Mesmo uma postura mais passiva pode ser vista como um comportamento calculado dos agentes, por julgarem que esse é o comportamento mais eficiente a ser adotado (Powell, 1991). Os agentes podem, assim, utilizar as instituições em proveito próprio (Fiedland & Aldford, 1991). Logo, embora as instituições condicionem a agência, os agentes organizacionais não são necessariamente passivos diante delas, podendo adotar comportamentos que favoreçam os seus interesses com efeitos redutores da capacidade constrangedora institucional. Prestam-se, assim, não apenas à reprodução, mas também à produção de processos e práticas em ambientes institucionalizados. Por isso, haverá o cuidado, na discussão teórica realizada neste capítulo e na

posterior análise empírica, de tentar balancear os constrangimentos da estrutura e a capacidade agêntica dos indivíduos e organizações para se conformar ou resistir a esses constrangimentos.

3.2 *Loose coupling e tight coupling*

O conceito de *loose coupling* é uma tese central do neoinstitucionalismo. Trata da situação, vista como endêmica nas organizações institucionalizadas, em que a organização apresenta uma conformidade meramente simbólica com as expectativas externas, sem afetar substantivamente as práticas reais (Han & Koo, 2010). Embora haja registros de outros autores que utilizaram o termo anteriormente (Elken & Vukasovic, 2019), Weick (1976) foi o primeiro a direcionar uma atenção mais aprofundada ao tema, seguido por diversos outros neoinstitucionalistas (Han & Koo, 2010). Em tese, as estruturas e as atividades organizacionais estariam em pleno alinhamento, a conformidade entre elas seria garantida por meio de inspeção, a qualidade dos produtos e a eficiência da organização seriam constantemente avaliados e os objetivos seriam unificados e coordenados (Meyer & Rowan, 1977). Weick observou que esse ideal racional de uma organização governada por planos e procedimentos burocráticos e por processos racionais de tomada de decisão dificilmente se verifica na prática ou pode ser verificada em apenas partes de algumas organizações (Weick, 1976). O autor buscou explicar esse fenômeno por meio do conceito de *loose coupling*.

Coupling refere-se à força e à dependência que caracterizam a relação entre elementos de uma organização, sejam indivíduos, áreas funcionais ou ações desses indivíduos e áreas funcionais. Nesse sentido, os elementos podem estar *loosely coupled* ou *tightly coupled*. Quando os elementos são *loosely coupled*, a ligação entre eles é pouco frequente, restrita, pouco importante, fraca em termos de impactos mútuos ou marcada por respostas lentas (Weick, 1976). Enquanto no *tight coupling* há uma forte interdependência entre os elementos (Burke, 2012), eles impactam uns aos outros com frequência (Arango-Vasquez & Gentilin, 2021), e não é fácil distingui-los (Orton & Weick, 1990), no *loose coupling*, embora os elementos ainda estejam conectados, e exista responsividade e interdependência entre eles, eles são também marcadamente distintos (Orton & Weick, 1990). A identidade, singularidade e independência dos elementos são preservadas (Weick, 1976). Assim, o conceito de *loose coupling* implica que, embora o acoplamento seja fraco, não há um desacoplamento total¹⁰.

¹⁰ Neste trabalho os termos 'desacoplar' e 'desacoplamento' são utilizados, porém, não nos referimos a um desacoplamento total (*decoupling*), mas a um desacoplamento relativo (*loose coupling*), em contraposição ao acoplamento total (*tight coupling*) normalmente associado a uma perspectiva racionalista. Assim, compartilhamos a visão expressa por Orton e Weick (1990, p.204-205) de que o *loose coupling* não representa um extremo do espectro do acoplamento oposto ao *tight coupling*.

De forma mais específica, temos que um sistema *loosely coupled* possui algumas características próprias. Essas características incluem: (i) independência causal ou existência de várias formas de se atingir o mesmo resultado, ou seja, um dado resultado não está necessariamente acoplado à utilização de um dado meio (Ingersoll, 1993; Weick, 1976); (ii) redes ricamente conectadas em que a influência demora a se propagar ou enfraquece à medida em que se propaga (Weick, 1976); (iii) relativa falta de coordenação (Ingersoll, 1993; Weick, 1976), ou uma coordenação que demora a se mover ou que é atenuada à medida em que se move pela rede (Weick, 1976); (iv) baixos níveis de controle organizacional, contextos descentralizados, relativamente pouco regulados, com altos níveis de autonomia dos trabalhadores, com delegação de decisões, critérios e responsabilidades, e inspeção pouco frequente das atividades (Ingersoll, 1993; Weick, 1976); (v) indiferença planejada, em que determinadas áreas da organização ignoram decisões e procedimentos não aplicáveis ao seu contexto específico (Weick, 1976); (vi) pouca relação entre a estrutura da organização e as suas atividades (Weick, 1976). Todas essas características compartilham a ideia de que o que é decidido ou realizado em um ponto da organização não precisa se refletir necessariamente e consistentemente em outros pontos ou na organização como um todo.

O *coupling* pode existir entre diversos tipos de elementos. Podemos ter *coupling* entre indivíduos, entre subunidades (elementos estruturais que estão acima do nível individual e abaixo do nível organizacional), entre organizações, entre níveis hierárquicos, entre organização e ambiente, entre ideias, entre atividades, e entre intenções e ações (Beekun & Glick, 2001; Orton & Weick, 1990). Em uma mesma organização, pode haver, e comumente há, elementos ligados por *loose coupling*, elementos ligados por *tight coupling* e elementos com relações simultâneas de *loose* e *tight coupling* (Beekun & Glick, 2001). As relações de *coupling* são também dinâmicas, o que significa que uma relação de *coupling* entre elementos pode ser *loose* em um momento e *tight* em outro (Hautala et al., 2018). Neste trabalho, estamos interessados principalmente no *coupling* entre subunidades tais como cursos e áreas funcionais como a área responsável pela qualidade, entre níveis hierárquicos, entre organização e ambiente, e entre intenções e ações.

As causas para o *loose coupling* são diversas. Uma delas é a indeterminação causal ou a dificuldade ou impossibilidade de relacionar meios e fins, decisões e resultados (Orton & Weick, 1990). Uma outra causa é o ambiente externo fragmentado, caracterizado pela necessidade de resposta a expectativas incompatíveis vindas do ambiente (Orton & Weick, 1990), o que pode fazer com que a organização não consiga cumprir aquilo que promete (Elken & Vukasovic, 2019). Uma terceira causa é o ambiente interno fragmentado (Orton & Weick, 1990), caracterizado pela fluidez do interesse e do

envolvimento dos participantes (Elken & Vukasovic, 2019). A segunda causa, as expectativas ambientais inconsistentes, será amplamente discutida nesta e nas próximas seções. Já o primeiro (indeterminação causal) e o terceiro argumentos (ambiente interno fragmentado) aproximam os *loosely coupled systems* das anarquias organizadas.

As anarquias organizadas são organizações que possuem três características (Cohen et al., 1972). A primeira característica é que a organização não possui, ou é difícil identificar, um conjunto padronizado de preferências ou objetivos que possam servir de base para a tomada de decisão (Cohen et al., 1972). Esses elementos compõem um conjunto inconsistente, sem uma estrutura coerente (Cohen et al., 1972). Os objetivos são, assim, ambíguos ou incertos (Ingersoll, 1993). A segunda característica é uma tecnologia pouco clara, com processos produtivos pobremente definidos e pouco compreendidos (Cohen et al., 1972). A terceira característica é a fluidez da participação, com o envolvimento dos participantes e os tomadores de decisão variando consideravelmente a depender do domínio e do momento (Cohen et al., 1972). Essas características levam a organizações em que as decisões vêm antes dos planos, decisões importantes são tomadas sem o devido cuidado, os participantes discutem as menores decisões e depois ignoram sua implementação, os métodos estão desconectados dos resultados e as decisões são resultado mais de questões fortuitas que de uma escolha racional (Ingersoll, 1993). Como exemplos desse tipo de organização temos as organizações públicas e as organizações educacionais (Cohen et al., 1972). Podemos, assim, ver a anarquia organizada como um modelo organizacional derivado do *loose coupling* (Ingersoll, 1993; Lutz, 1982), ou, ainda, ver os *loosely coupled systems* como parte da teoria das anarquias organizadas (Arango-Vasquez & Gentilin, 2021).

Apesar do senso comum apontar para a disfunção do *loose coupling*, ele pode trazer consideráveis vantagens para a sobrevivência da organização. Dado um contexto com mudanças rápidas e frequentes no ambiente em que a organização atua, o *loose coupling* permite a persistência de partes da organização sem que elas tenham que responder a cada pequena alteração no ambiente (Weick, 1976). Assim, mudanças nas definições dos processos não precisam se refletir totalmente ou consistentemente em alterações nos processos produtivos, o que poderia ter um custo elevado e resultados irrelevantes ou mesmo danosos. Cada unidade pode reagir de maneira independente às mudanças, adaptando-se de formas e em ritmos diferentes (Staber & Sydow, 2002). Nesse caso, porém, deve-se considerar que o *loose coupling* permite a mudança e a persistência de práticas, mas não as diferencia, ou seja, tanto boas práticas quanto más práticas podem ser alteradas ou persistir

(Weick, 1976). Portanto, as propriedades *loose coupling* podem ter efeitos complementares e antagônicos, positivos e negativos.

O *loose coupling* pode também aumentar a sensibilidade da organização em relação ao ambiente e a capacidade de inovação. As várias partes da organização podem funcionar como sensores independentes que percebem as necessidades do ambiente e respondem a elas de forma mais ágil e frequente do que faria uma organização unitária, a qual teria mais dificuldade em perceber o ambiente e menor rapidez de resposta (Weick, 1976). No mesmo sentido, ao existir a possibilidade de partes menores da organização responderem às necessidades, inovações podem ser implementadas localmente, em partes da organização menos sujeitas às pressões isomórficas, de forma potencialmente mais rápida e barata, respondendo a requisitos locais sem que a organização como um todo seja afetada (Meyer et al., 1983; Powell, 1991; Weick, 1976). Dessa forma, o *loose coupling* provê uma série de salvaguardas que tornam a inovação mais plausível e segura para os inovadores e para a organização (Heller, 1999).

A organização ganha capacidade responsiva geradora de mutações em relação à estrutura inicial, aumentando a diversidade de respostas que a organização é capaz de dar ao ambiente (Weick, 1976). Assim, por um lado, o *loose coupling*, ao promover a separação entre as áreas inovadoras e outras áreas da organização, e ao permitir que essas áreas possam mais livremente reagir aos estímulos do ambiente, cria um ambiente organizacional mais favorável à inovação. Por outro lado, ao mesmo tempo em que facilita a adaptação local, o *loose coupling* dificulta a padronização, o que pode ser prejudicial em contextos em que a padronização de processos é necessária (Weick, 1976). Além disso, como a influência entre os elementos é mais fraca, a difusão de novas e boas práticas pode ser mais difícil (Meyer et al., p.49-54; Weick, 1976). Assim, apesar das vantagens do *loose coupling*, as desvantagens associadas, principalmente em termos de coesão, padronização e controle, merecem consideração, pois permite que as diversas partes de uma organização sejam inconsistentes entre si. Dessa forma, podemos ver o *loose coupling* como um antecedente relevante de uma outra tese neoinstitucional de grande importância: a estrutura formal como mito e cerimônia.

3.3 Estrutura formal como mito e cerimônia

A estrutura formal das organizações está fortemente relacionada com o conceito weberiano de burocracia. Weber faz uma apologia da burocracia dentro da abordagem que faz do poder, da legitimidade e da dominação. Weber define o poder como a “probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”

(Weber, 1991, p.33). Já a dominação é definida como “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” (Weber, 1991, p.33). A dominação é, portanto, o exercício do poder, mas não de qualquer espécie, sendo necessário um “mínimo de vontade de obedecer” (Weber, 1991, p. 139). Logo, a dominação implica em uma busca por cultivar a legitimidade da relação (Weber, 1991), e o tipo de dominação está associada à fonte de sua legitimidade (Weber, 1991). Aqui interessa aprofundar a dominação do tipo legal, sustentada por uma legitimidade de caráter racional (Weber, 1991).

A legitimidade racional tem propriedades específicas. Ela está assente na crença da legitimidade das ordens e estatutos, e da autoridade institucional das pessoas nomeadas para, com base nessas ordens e estatutos, exercerem a dominação por meio de uma hierarquia oficial e de um conjunto formalmente instituído de regras técnicas e normas (Weber, 1991). Nesse sentido, Weber acredita que a burocracia é o meio por excelência para o exercício da dominação legal (Weber, 1991), pois apenas ela permite um sistema em que a autoridade resulta das regras e não das pessoas (Parkin, 1996). A burocratização se trata, dessa forma, da “racionalização das atividades coletivas” (Crozier, 1964, p.3). Weber destaca as vantagens da burocracia em termos de eficiência, racionalidade, objetividade e impessoalidade (Weber, 1991), e define a formalização como componente essencial da administração burocrática (Weber, 1991). Organizações com características de formalização e impessoalidade próximas às descritas por Weber como tipo ideal de organização burocrática só podem ser encontradas no capitalismo moderno (Giddens, 1990). O conceito de burocracia, como descrita e defendida por Weber, aproxima-se do conceito de organização formal e estrutura formal adotado por diversos outros autores no estudo das organizações modernas, como será visto a seguir.

As estruturas formais estão presentes em praticamente todas as organizações. A estrutura formal define um quadro racional de referência para as atividades a serem desenvolvidas na organização, sendo composta por elementos racionais e impessoais como departamentos, papéis, programas, objetivos e políticas (Meyer & Rowan, 1977). A organização burocrática mostrou-se eficiente para a execução de tarefas especializadas, rotineiras e com grande necessidade de coordenação, o que levou à sua marcante difusão (Giddens, 1990). Dessa forma, as estruturas formais burocráticas foram incutidas de forma profunda e abrangente na sociedade (Meyer & Rowan, 1977). Seus elementos, tais como papéis e procedimentos, são “manifestações de poderosas regras institucionais que funcionam como mitos altamente racionalizados e que são vinculativos em cada organização em particular” (Meyer & Rowan, 1977, p. 343). Tal é o grau de institucionalização das

estruturas formais que a sua adoção é tomada por garantida, estando de certa forma para além das escolhas dos indivíduos e das organizações (Meyer & Rowan, 1977). Assim, as estruturas formais são resultado da incorporação, como elementos estruturais da organização, de mitos racionais profundamente institucionalizados e que, portanto, são tomados por garantidos, funcionando como regras a serem seguidas de maneira isomórfica pelas organizações (Meyer & Rowan, 1977).

A visão da estrutura burocrática formal como a forma mais eficiente de organização mudou ao longo do tempo. As abordagens clássicas da burocracia assumem que as organizações funcionam com base em estruturas, que a coordenação é rotineira, que as regras e procedimentos são seguidos e que as atividades são executadas conforme planejadas (Meyer & Rowan, 1977). Nesse sentido, a estrutura formal representa a organização oficial, idealmente concebida por meio do planejamento e da intencionalidade (Friedberg, 1993). É o tipo ideal weberiano de organização burocrática, em que as ações dos indivíduos são guiadas por decisões racionais, objetivas, impessoais e puramente técnicas, assentes nas normas e disposições do aparelho burocrático (Saint-Pierre, 1994). Mesmo Weber, porém, estava consciente de que a burocracia poderia se tornar um obstáculo à resolução de problemas específicos (Giddens, 1990). Esta incapacidade anunciada foi acentuada com a evolução das organizações e do ambiente em que operam, que tornou os processos muito mais complexos e passou a exigir mais flexibilidade de ação (Crozier, 1964). As evidências empíricas mostraram que as organizações burocráticas apresentam diversas disfunções que as tornam lentas, fragmentadas, ineficientes e marcadas por comportamentos rígidos e ritualistas dos seus funcionários (Friedberg, 1993). A rigidez dos sistemas burocráticos, porém, tornam-nas pouco adaptáveis e pouco afeitas a aprender com os próprios erros (Crozier, 1964). Assim, a solução dos problemas encontrados nos sistemas burocráticos e as necessidades de adaptação acaba por ser viabilizadas por estruturas informais.

A estrutura formal de uma organização não está necessariamente ligada às atividades cotidianas dessa mesma organização (Meyer & Rowan, 1977). Na prática, há uma diferença considerável entre a organização formal e a organização informal (Friedberg, 1993). A estrutura formal e as atividades da organização são *loosely coupled*¹¹, as regras são violadas, as decisões não são implementadas ou geram consequências não intencionadas e os sistemas, a avaliação e a inspeção não conseguem garantir o controle esperado (Friedberg, 1993; Meyer & Rowan, 1977). Essas disfunções são geradas, em boa parte, pelas inconsistências entre a necessidade de conformidade

¹¹ Meyer e Rowan utilizam o termo *decoupled*. Orton e Weick (1990) avaliam, entretanto, que os autores utilizam o conceito de *loosely coupled*, embora a escolha do termo *decoupled* revele que mais atenção é dada à distinção entre os elementos do que à responsividade e interdependência que possa existir entre eles.

com as regras institucionais, por um lado, e a necessidade de eficiência, pelo outro (Meyer & Rowan, 1977). São, também, resultado das inconsistências entre os mitos racionais propagados por uma sociedade plural e com os quais as organizações tentam se conformar (Meyer & Rowan, 1977). Assim, a estrutura formal é mais o resultado de um desejo de controle formal do que da real eficácia desse controle.

Mesmo em face a essas inconsistências, a estrutura formal é, em geral, necessária à organização. Dado o grau de institucionalização dessas estruturas, sua legitimidade é tomada por garantida (Meyer & Rowan, 1977). Elas são consideradas apropriadas, adequadas, racionais e necessárias (Meyer & Rowan, 1977) e propiciam oportunidades para a organização na medida em que “atribuir o rótulo correto às atividades pode transformá-las em serviços valiosos e mobilizar o comprometimento de participantes internos e constituintes externos” (Meyer & Rowan, 1977, p. 350). Não incorporar os mitos racionais em sua estrutura formal, por outro lado, pode ser visto, pelos *stakeholders*, como negligência ou irracionalidade por parte da organização, enfraquecendo o apoio que lhe é dispensado (Meyer & Rowan, 1977). Assim, as organizações sentem-se obrigadas a adotar estruturas formais para evitar o risco de perder legitimidade (Meyer & Rowan, 1977). A legitimidade organizacional, outra das teses centrais do neoinstitucionalismo, é discutida de forma mais detalhada na seção 3.4.

A estrutura formal é necessária para a legitimação da organização, mas existem inconsistências entre a estrutura formal e as necessidades de eficiência produtiva da organização e entre os elementos que constituem a estrutura formal. Em especial para organizações que operam em contextos muito institucionalizados, buscar refletir as regras institucionais no contexto produtivo específico da organização seria causa de ineficiência (Meyer & Rowan, 1977). As normas ambientais usualmente têm uma natureza mais geral, mas que não refletem necessariamente os requisitos técnicos, o que é mais eficiente no contexto particular de uma organização (Brunsson, 1993b; Lipson, 2007; Meyer & Rowan, 1977). A padronização que busca incorporar as regras institucionais é incompatível com as anomalias e variações presentes em situações específicas (Meyer & Rowan, 1977). Os procedimentos formais não são capazes de eliminar ou lidar com as incertezas, o que implica que sempre será necessária alguma informalidade para tratar os problemas reais que fogem à regulamentação da estrutura formal (Friedberg, 1993). A organização precisa, portanto, tratar essas inconsistências, mas não tem como suprimi-las.

Uma possível solução para esse dilema é o *loose coupling*. Dadas as inconsistências mencionadas anteriormente, tentar coordenar e controlar as atividades de uma organização

institucionalizada a partir da sua estrutura formal pode levar a conflitos e à perda de legitimidade (Meyer & Rowan, 1977). Assim, ao invés de tentar reduzir as inconsistências, elas são incorporadas. Para isso, os elementos estruturais da organização são desacoplados das atividades e entre si (Meyer & Rowan, 1977). Uma série de características comumente encontradas em organizações podem ser apontadas como consequência do *loose coupling*, dentre elas: (i) as atividades são delegadas a especialistas e executadas longe da supervisão dos gestores; (ii) os objetivos são tornados ambíguos; (iii) dados de desempenho são eliminados ou invisibilizados; (iv) a integração é evitada e a implementação de programas é negligenciada; (v) a inspeção e a avaliação são realizadas de forma cerimonial; (vi) a coordenação do trabalho é feita de maneira informal e muitas vezes violando as regras formais (Meyer & Rowan, 1977). Essas características, como pode ser notado, representam um distanciamento entre a organização formal e a organização informal, sendo frontalmente contrárias aos mitos de racionalidade. Porém, elas podem contribuir para a sobrevivência da organização na medida em que permitem manter uma estrutura formal padronizada, visando a legitimação, enquanto as atividades reais variam em resposta às necessidades práticas (Meyer & Rowan, 1977).

A manutenção do *loose coupling* demanda uma falta de foco na inspeção e na avaliação. A estrutura formal deve ser protegida de uma avaliação com base em critérios de desempenho técnico, o que implica que atividades de controle, inspeção e avaliação sejam minimizadas e cerimonializadas (Meyer & Rowan, 1977). Em ambientes fortemente institucionalizados, mesmo atores externos responsáveis pela regulação das organizações, como agências de acreditação e agências governamentais, tendem a evitar inspecionar e controlar as organizações de forma mais incisiva, bem como a aceitar sem maiores contestações as ações cerimoniais das organizações (Meyer & Rowan, 1977). Preserva-se, assim, a capacidade das organizações de executar seu trabalho técnico de forma não relacionada com aquilo que é necessário exibir para se legitimarem perante os *stakeholders*.

Da discussão anterior, depreende-se que o *loose coupling* é analisável como propriedade das estruturas. Se, por um lado, as práticas organizacionais são debilmente articuladas (*loosely coupled*), o que permite que a conformidade com as expectativas seja apenas simbólica, por outro lado, temos que a resistência em se conformar de forma substantiva com a expectativas constrói e persiste o *loose coupling* (Han & Koo, 2010). Na verdade, as organizações são, ao mesmo tempo *loosely* e *tightly coupled* e esta ambivalência pode ser sua característica funcional (Domingues e Machado, 2017). Dessa forma, a análise das estruturas em organizações marcadas por aquela ambivalência implica a totalidade do objeto de análise e enfatiza a análise de aspectos da hipocrisia organizacional, do isomorfismo e da legitimidade.

3.4 Legitimidade

A legitimidade das organizações é um tema que foi abordado sob diferentes prismas ao longo do tempo, mas manteve-se importante na teoria social e é particularmente relevante no institucionalismo. Em termos históricos, alguns autores (Deephouse & Suchman, 2008; Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2001; Suchman, 1995) referem a preocupação com a legitimidade das organizações como algo que remonta aos estudos de Max Weber. Nesse momento, o interesse era estudar a mudança da fonte de legitimidade dos valores tradicionais e da liderança carismática para a conformidade com um quadro com características racionais e legais (Deephouse & Suchman, 2008). A noção de legitimidade adotada por Parsons e, posteriormente, seguida por outros autores, considerava como legítimas as organizações cujos objetivos eram consistentes com os valores, normas e leis da sociedade (Deephouse & Suchman, 2008; Scott, 2001). O neoinstitucionalismo, a partir principalmente dos estudos de Meyer and Rowan (1977), mudou o foco da legitimidade para as estruturas e os procedimentos organizacionais (Scott, 2001), tendo se tornado um conceito central para o institucionalismo (Deephouse & Suchman, 2008; Kılıçoğlu et al., 2017; Martins, 2009; Selznick, 1996; Suchman, 1995; Tang, 2019). De certa forma, esses autores retomaram parte da ideia de Weber na medida em que consideram que as organizações, para se legitimarem, adotam estruturas, práticas e procedimentos que emitam sinais para o ambiente próprios de uma visão racional da organização (Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2001). Diferentemente de Weber, porém, esses autores entendem que essa sinalização de racionalidade é independente de eficiência, ou seja, as estruturas, práticas e procedimentos são adotados para buscar legitimar a organização independentemente dos seus efeitos nos resultados organizacionais (Hall & Taylor, 1996; Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2001). A adoção das estruturas, práticas e procedimentos vistos como racionais pelo ambiente pode, inclusive, ser inconsistente com aquilo que a organização necessita para ser eficiente, o que leva a que essas estruturas, práticas e procedimentos sejam, por vezes, adotados de forma cerimonial (Meyer & Rowan, 1977). Há, assim, no institucionalismo, uma separação entre a busca por legitimidade e a busca por eficiência produtiva.

A operacionalização da legitimidade carece de uma definição. Embora existam diversas definições de legitimidade organizacional (Deephouse & Suchman, 2008), aqui adotamos, a exemplo de outros autores (Díez-de-Castro et al., 2018; Díez-Martín et al., 2013; Florio & Sproviero, 2021; Tang, 2019), a definição de Suchman (1995), por ser uma definição largamente aceita (Cruz-Suarez et al., 2014; Díez-de-Castro et al., 2018; Tang, 2019) e inclusiva, abrangendo as diversas nuances abordadas neste trabalho: “Legitimidade é percepção ou presunção generalizada de que as ações de uma

entidade são desejáveis, corretas ou apropriadas como parte de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (Suchman, 1995, p. 573-574). Refere-se a contextos e como eles são percebidos ou presumidos pelos observadores (Díez-de-Castro et al., 2018; Florio & Sproviero, 2021; Suchman, 1995), mesmo que essa percepção ou presunção não sejam condizentes com a realidade (Suchman, 1995). É também socialmente construída, pois as percepções e presunções que são comparadas com um quadro de normas, valores, crenças e definições compartilhados, ou assumidamente compartilhados, por um grupo social (Díez-de-Castro et al., 2018; Florio & Sproviero, 2021; Suchman, 1995). Assim, o conceito adotado de legitimidade incorpora elementos avaliativos e cognitivos e salienta o papel do grupo social legitimador, ou da audiência, nas dinâmicas de legitimação (Díez-de-Castro et al., 2018; Suchman, 1995). Essa característica da legitimidade - estar fortemente relacionada às percepções da audiência (*stakeholders*) - marcará a discussão realizada ao longo deste capítulo.

A abordagem institucional não é a única concepção recente de legitimidade. Além da abordagem institucional, existe também uma abordagem estratégica (Suchman, 1995, Tang, 2019). Esta trata a legitimidade como um recurso que pode ser propositado e instrumentalmente extraído do ambiente pela organização por meio da criação de símbolos destinados a angariar legitimidade junto aos *stakeholders* (Massey, 2001; Suchman, 1995). A abordagem estratégica, assim, assume a perspectiva dos gestores organizacionais a olhar para o ambiente (Suchman, 1995). Logo, a abordagem estratégica da legitimidade ganha importância quando se analisa as ações dos gestores organizacionais em busca de legitimação. Essa perspectiva é considerada neste trabalho.

A abordagem institucional da legitimidade a vê não como um recurso, mas como uma restrição (Massey, 2001), uma condição (Scott, 2001) que atribui naturalidade, importância e significado à organização (Suchman, 1995). O acesso aos recursos é uma mera consequência dessa condição (Suchman, 1995), a qual tem por base o alinhamento percebido da organização com elementos regulatórios, normativos e culturais-cognitivos (Scott, 2001) que geram pressões que transcendem a vontade da organização (Suchman, 1995). O foco, assim, está nas pressões exercidas pelo ambiente para que a organização se comporte de acordo com as expectativas desse mesmo ambiente (Massey, 2001). A abordagem institucional assume, desta forma, a perspectiva dos *stakeholders* a olharem para a organização (Suchman, 1995). As abordagens estratégica e institucional apresentam diferentes perspectivas, mas não são incompatíveis entre si (Suchman, 1995). Assim, embora este trabalho, por ter foco nos *stakeholders*, assuma majoritariamente a abordagem institucional, não se furta a

incorporar a abordagem estratégica quando trata das ações dos gestores frente às pressões ambientais.

Na abordagem institucional, a legitimidade tem diferentes perspectivas e fontes, a depender dos tipos de elementos considerados. Na perspectiva regulatória, organizações legítimas são aquelas que operam de acordo com os requisitos legais ou quase-legais (Scott, 2001; Tang, 2019), em geral impostos pelo governo ou alguma outra autoridade (Díez-de-Castro et al., 2018). Na perspectiva normativa, a legitimidade está associada a obrigações e avaliações morais, ao atendimento de expectativas e ao julgamento de quão apropriada a organização é perante o quadro normativo vigente (Scott, 2001; Tang, 2019). Na perspectiva cultural-cognitiva, a legitimidade está associada à adoção de um quadro de referência comum que torne a organização compreensível, reconhecível e culturalmente suportada (Scott, 2001; Tang, 2019). Neste trabalho, as perspectivas normativa e cultural-cognitiva receberão mais atenção. Não está posta em questão, no presente trabalho, a legitimidade regulatória da universidade, embora o quadro regulatório possa ser citado em algum momento. Sendo assim, essa perspectiva não será tratada de forma aprofundada.

A legitimidade normativa, por outro lado, é de extrema relevância para este trabalho. Também denominada legitimidade moral (Díez-Martin et al., 2013; Suchman, 1995; Tang, 2019), ela tem por base a existência de sistemas normativos, compostos por valores e normas, que definem os objetivos e as formas apropriadas ou aceitas para atingi-los (Scott, 2001). Os valores são concepções do que é preferível ou desejável e, nesse sentido, oferecem as bases para a construção de padrões com os quais as estruturas e o comportamento das organizações podem ser comparados (Florio & Sproviero, 2021; Scott, 2001). As normas, por sua vez, definem aquilo que deveria ser feito (Díez-Martin et al., 2013; Tang, 2019), quais meios podem ser legitimamente adotados na busca por satisfazer os valores (Scott, 2001). Assim, a legitimidade normativa está ligada a expectativas externas e internalizadas, a pressões para o atendimento dessas expectativas, à definição de papéis e à atribuição de responsabilidades, e a processos como a certificação e a acreditação (Scott, 2001). Este trabalho explora a relação entre expectativas e pressões normativas e a agência dos *stakeholders*.

A legitimidade normativa em geral pode tomar três formas: consequencial, ou de avaliação de resultados e consequências; procedural, ou de avaliação de procedimentos e técnicas; e estrutural, ou de avaliação de estruturas e categorias (Suchman, 1995). A legitimidade consequencial envolve a avaliação da qualidade do valor do que é produzido pela organização, ou seja, dos seus produtos e resultados (Suchman, 1995). A legitimidade procedural é atribuída às organizações que utilizam técnicas e procedimentos socialmente aceitos, ou seja, que são considerados como boas práticas

(Suchman, 1995). É uma fonte particularmente importante de legitimidade nos contextos em que não é possível medir claramente os resultados (Suchman, 1995). A legitimidade estrutural está fortemente relacionada à legitimidade procedural, mas se refere mais à estrutura organizacional que a rotinas específicas (Suchman, 1995). Assim como a legitimidade procedural, a legitimidade estrutural adquire mais importância na impossibilidade de se medir concretamente os resultados da organização; torna-se mais importante convencer a audiência de que a organização é o local certo para o trabalho do que demonstrar resultados concretos. (Suchman, 1995). Uma organização educacional, por exemplo, consegue se legitimar mais facilmente de forma estrutural, ao demonstrar que possui características estruturais adequadas do que se legitimar de forma consequencial (Suchman, 1995). Neste trabalho, a legitimidade normativa está relacionada às expectativas dos *stakeholders* e como elas estão representadas nas normas formais e informais relativas à garantia da qualidade nas universidades de forma a convencer os *stakeholders* de que a organização utiliza as melhores práticas.

O aspecto cultural-cognitivo da legitimidade, em menor grau que o normativo, também é importante para esta pesquisa. A legitimidade é um valor simbólico (Díez-de-Castro et al., 2018; Scott, 2001) que é possuído objetivamente, mas construído subjetivamente (Suchman, 1995). A própria posse da legitimidade não reside na organização em si, mas na relação dela com a audiência (Suchman, 1995). Assim, as ações da organização na busca por legitimidade não podem ser explicadas apenas pelas condições objetivas, mas devem incluir também as interpretações subjetivas dos atores envolvidos (Díez-de-Castro et al., 2018; Scott, 2001). Nesse sentido, a obtenção de legitimidade por parte da organização passa pela sua capacidade de ser identificada, compreendida e culturalmente suportada (Scott, 2001), ou seja, para evitar ser questionada ela precisa “fazer sentido” (Suchman, 1995, p. 575). Para isso, pode adotar um sistema de crenças, materializado em métodos, conceitos e ideias, que seja comumente aceito e visto como desejável pelo ambiente (Cruz-Suarez et al., 2014; Díez-Martín et al., 2013; Tang, 2019). Uma organização que é melhor compreendida é vista como mais valiosa, significativa, previsível e confiável (Díez-de-Castro et al., 2018; Suchman, 1995). Neste trabalho, a legitimidade cultural-cognitiva está relacionada com as percepções dos *stakeholders* relativamente à universidade, particularmente sob o prisma da qualidade, e com o papel da garantia da qualidade na construção dessas percepções.

A gestão da legitimidade é um processo fundamental para uma organização. Trata-se de um processo para ganhar, manter ou recuperar o apoio dos *stakeholders* em relação às ações da organização (Massey, 2001). A organização ganha legitimidade quando os *stakeholders* endossam os objetivos e atividades da organização (Elsbach & Sutton, 1992). Assim, a gestão da legitimidade é bem-

sucedida quando as ações da organização são percebidas como consistentes com as expectativas dos *stakeholders* (Massey, 2001). De forma geral, quanto menor a legitimidade percebida pelos *stakeholders*, maior a necessidade da organização em afirmar essa legitimidade na tentativa de ampliá-la (Ashforth & Gibbs, 1990). A gestão da legitimidade é realizada por meio da incorporação dos elementos institucionais valorizados pelos *stakeholders*, de forma a evitar que a conduta da organização seja questionada, tornando-a legítima aos olhos dos *stakeholders*, fortalecendo o suporte dado à organização, e garantindo, assim, sua sobrevivência (Meyer & Rowan, 1977). Nesse sentido, é um processo de interação com os *stakeholders* internos e externos menos evidente, mas tão importante para a sobrevivência da organização quanto as transações comerciais (Massey, 2001; Meyer & Rowan, 1977).

A legitimidade afeta o sucesso das organizações. Embora determinados conjuntos de *stakeholders* possam estar dispostos a transacionar com organizações vistas como ilegítimas, uma parte considerável dos *stakeholders* evitará essas organizações, admitindo trocar recursos apenas com organizações percebidas como legítimas (Deephouse & Suchman, 2008). Dessa forma, a legitimidade amplia o acesso da organização aos *stakeholders*, aumentando, na prática, a base de potenciais clientes, parceiros e colaboradores. Não é de surpreender, portanto, que uma maior legitimidade esteja relacionada com taxas mais altas de sobrevivência organizacional (Deephouse & Suchman, 2008; Singh et al., 1986). No caso desta investigação, a importância da legitimidade é ainda maior, pois uma perda grave de legitimidade pode levar a organização a ser impedida de operar, cessando completa e abruptamente as relações com seus *stakeholders*.

3.5 Legitimidade e Agência Organizacional

Até aqui a legitimidade foi tratada como algo imposto às organizações e o processo de legitimação como um processo institucional inevitável. Entretanto, como discutido anteriormente (seção 3.1), o institucionalismo não precisa prescindir de reconhecer a capacidade da agência individual e coletiva. Logo, as organizações não precisam aceitar de forma passiva as pressões ambientais presentes nos processos de institucionalização e, particularmente, de legitimação (Carruthers, 1995). As organizações, nesse sentido, podem dar diferentes respostas a esses processos, adotando posturas mais passivas ou mais ativas (Oliver, 1991), selecionando e adaptando as estruturas formais e os mitos racionais (Carruthers, 1995) e recorrendo até mesmo a ações ilegítimas de forma a ganhar legitimidade (Elsbach & Sutton, 1992). Suchman (1995) define três abordagens básicas para a legitimação: (i) conformar-se às demandas do ambiente; (ii) selecionar, dentre múltiplos ambientes,

aquele que possui um conjunto de *stakeholders* mais favorável às práticas da organização; (iii) manipular o ambiente, constituindo novos conjuntos de *stakeholders* ou promovendo novas crenças junto aos *stakeholders*. Contemplando essas três abordagens básicas, mas apresentando uma classificação mais específica, Oliver (1991) definiu, em um trabalho amplamente referenciado na literatura, uma tipologia de respostas estratégicas que podem ser adotadas pelas organizações. Essa tipologia de respostas foi aplicada em diversos trabalhos sobre legitimidade organizacional (ex: Aaltonen & Sivonen, 2009; Clemens & Douglas, 2005; Eskerod & Jepsen, 2016; Goodstein, 1994; Greening & Gray, 1994; Ingram & Simons, 1995; Lu & Wang, 2014; Nguyen et al., 2023; Tang, 2019). As respostas definidas por Oliver, resumidas na Tabela 1, são, em ordem da mais passiva para a mais ativa: aquiescer, ajustar, evitar, desafiar e manipular. Essa tipologia é utilizada para a análise teórica neste capítulo e para a análise do estudo de caso no capítulo 6.

Aquiescer implica em aceitar de forma passiva as pressões institucionais do ambiente, permitindo obter legitimidade e apoio social (Oliver, 1991). É comumente adotada pelo desejo que a organização tem de conseguir mais recursos ou pelo medo de ser sancionada (Tang, 2019). Essa estratégia pode ser implementada por meio de três táticas diferentes. A primeira é adotar os hábitos do ambiente institucional, o que implica em aderir a normas e valores tomados por adquiridos, reproduzindo ações e práticas históricas do ambiente institucional (Oliver, 1991). É o que acontece quando uma organização educacional adota papéis historicamente adotados pelas demais organizações, como professores e estudantes, ou quando divide o currículo em disciplinas, por exemplo. A segunda tática é a imitação, que ocorre quando a organização imita outras organizações, em geral as bem-sucedidas, ou quando aceita as recomendações de consultorias ou associações profissionais (Oliver, 1991). Essa tática é consistente com o isomorfismo mimético (Oliver, 1991), que será discutido na seção 3.6. A terceira tática relativa à estratégia de aquiescer é a conformidade, que implica na “obediência a, ou na incorporação de valores, normas, ou requisitos institucionais” (Oliver, 1991). É uma tática mais ativa que as anteriores pois aqui a organização escolhe, conscientemente e tendo em vista seus próprios interesses, conformar-se com pressões institucionais, de forma a obter legitimidade, reduzir sua vulnerabilidade ou satisfazer algum outro tipo de interesse (Oliver, 1991). Como será visto na seção 3.6, a conformidade pode estar associada a diferentes tipos de isomorfismo, a depender se a conformidade é coerciva, normativa ou se é uma forma de mimetizar outras organizações.

Ajustar é o segundo tipo de resposta estratégica identificada por Oliver (1991). Buscar a conformidade institucional total pode não ser uma opção para a organização, pois podem existir

pressões institucionais conflitantes e também conflitos entre as pressões ambientais e objetivos organizacionais como eficiência e autonomia (Oliver, 1991). Assim, na impossibilidade de uma conformidade total, a organização pode optar por táticas de ajuste – balancear, pacificar e barganhar (Oliver, 1991) – que permitem aproveitar oportunidades de maior transigência por parte dos legitimadores ocasionadas pelo perceptível conflito entre as demandas (Tang, 2019). Balancear implica em tentar acomodar demandas inconsistentes entre si, buscando satisfazer parcialmente e de forma relativamente paritária os interesses dos diversos *stakeholders* (Oliver, 1991). Pacificar consiste em oferecer um pouco de resistência a uma pressão institucional, mas por outro lado realizar ações para minimizar potenciais danos junto à fonte de pressão que não teve sua expectativa atendida (Oliver, 1991). Barganhar consiste em negociar com os *stakeholders* o atendimento apenas parcial de uma expectativa (Oliver, 1991). Trata-se, assim, de uma tática mais ativa que as demais táticas de ajuste pois envolve uma ação propositiva de negociação junto aos *stakeholders* (Oliver, 1991). Desta forma, temos que todas as táticas de ajuste buscam, simultaneamente, uma conformidade parcial com as expectativas dos *stakeholders* e preservar os interesses da organização, o que caracteriza a estratégia de Ajustar como mais ativa do que a de Aquiescer (Oliver, 1991).

Evitar é a terceira estratégia de resposta (Oliver, 1991). Consiste em uma tentativa de fugir à necessidade de conformidade (Oliver, 1991), evitando que certas partes da organização sejam influenciadas por essa necessidade (Tang, 2019). As táticas para implementar essa estratégia são: esconder, amortecer e escapar (Oliver, 1991). Esconder implica em ocultar a não-conformidade atrás de uma fachada de conformidade (Oliver, 1991). Ashforth & Gibbs (1990) referem-se a essa tática como a gestão simbólica da legitimidade, em contraposição à gestão substantiva (Ashforth & Gibbs, 1990), a qual envolve mudanças reais na organização. Trata-se de uma aceitação apenas simbólica das normas, regras ou requisitos institucionais (Ashforth & Gibbs, 1990). Os gestores tendem a preferir essa gestão simbólica à substantiva porque assim preservam flexibilidade e recursos (Ashforth & Gibbs, 1990). Esconder envolve, por exemplo, esposar publicamente valores que não são praticados, elaborar planos que não serão colocados em prática, executar atividades de forma ritualística ou cerimonial, executar atividades não habituais antes de uma inspeção para fingir conformidade, esconder atividades e resultados que prejudiquem a legitimidade etc. (Ashforth & Gibbs, 1990; Oliver, 1991). Por meio dessa conformidade cerimonial, a organização adota algumas práticas consistentes com as expectativas dos *stakeholders*, com preferência para práticas visíveis e salientes, enquanto mantém inalterada a essência da organização (Ashforth & Gibbs, 1990). É uma importante tática adotada pelas organizações que se aproveitam do fato de a legitimidade, na maior parte das vezes, ser conferida com

base na aparência e não na realidade (Oliver, 1991). Amortecer trata-se da tática de diminuir a abrangência do escrutínio a que a organização é submetida por meio do desacoplamento parcial entre as atividades técnicas e a estrutura formal sujeita à avaliação externa (Oliver, 1991). É uma tática especialmente útil quando a eficiência da organização é independente da aprovação pública, pois permite que a organização combine legitimação com autonomia e eficiência (Oliver, 1991). Esta tática está fortemente associada ao conceito de *loose coupling*, discutido na seção 3.2. Escapar envolve alterar os objetivos, as atividades ou o domínio de atuação da organização para que determinada pressão deixe de existir (Oliver, 1991). Trata-se, assim, de uma tática radical. Uma organização poderia, por exemplo, deixar de produzir um produto ou prestar um serviço porque esse produto ou serviço em particular está sujeito a inspeções de uma agência regulatória. A estratégia de Evitar, em especial as táticas de esconder e amortecer, por vezes utilizada em conjunto com Ajustar e Aquiescer, é a mais aparente da hipocrisia organizacional, a qual será discutida na seção 3.7.

Desafiar é a quarta estratégia de resposta (Oliver, 1991). É um tipo mais ativo de resposta e representa, mais que um desacordo, uma rejeição inequívoca das normas e expectativas institucionais (Oliver, 1991; Tang, 2019). A organização pode desafiar o ambiente institucional ao desconsiderar as normas e expectativas, seguindo a tática Desconsiderar, ao contestá-las e adotar suas próprias normas e expectativas, utilizando a tática Desafiar e, ao atacar abertamente as pressões externas, adotando a tática Atacar (Oliver, 1991). Desafiar é uma opção para a organização quando o custo percebido da não conformidade é baixo, ou seja, quando a organização acredita que tem pouco a perder ao exibir a sua não conformidade aos *stakeholders* que a irão julgar (Oliver, 1991). É também uma estratégia útil quando os interesses internos e os valores externos são radicalmente divergentes e quando a organização acredita que consegue demonstrar a racionalidade e a correção dos seus valores e ações (Oliver, 1991).

Tabela 1*Respostas estratégicas aos processos institucionais*

Estratégias	Táticas	Exemplos
Aquiescer	Adotar	Seguir normas invisíveis tomadas por garantidas
	Imitação	Imitar modelos institucionais
	Conformar	Obediência às regras e aceitação das normas
Ajustar	Balancear	Equilibrar as expectativas de múltiplos participantes
	Pacificar	Apaziguamento e acomodação de elementos institucionais
	Barganhar	Negociar com <i>stakeholders</i> institucionais
Evitar	Esconder	Disfarçar a não-conformidade
	Amortecer	Afrouxamento das ligações institucionais
	Escapar	Mudar objetivos, atividades ou áreas de interesse
Desafiar	Desconsiderar	Ignorar normas e valores explícitos
	Desafiar	Contestar regras e requisitos
	Atacar	Combater as fontes de pressão institucional
Manipular	Cooptar	Cooptação de constituintes influentes
	Influenciar	Moldar valores e critérios
	Controlar	Dominar processos e constituintes institucionais

Nota: Adaptado de Oliver (1991)

Manipular é a quinta estratégia de resposta e a mais ativa de todas (Oliver, 1991). Constitui uma tentativa de influenciar ou mesmo controlar o ambiente (Tang, 2019). As táticas incluídas nesta estratégia consistem em Cooptar, Influenciar ou Controlar os *stakeholders* que exercem pressão sobre a organização (Oliver, 1991). Depende, sobretudo, da capacidade da organização em exercer poder sobre os conteúdos das expectativas ou sobre as fontes de legitimação (Oliver, 1991). Dessa forma, a manipulação consiste em utilizar oportunisticamente os processos e as relações institucionais para redefinir as normas institucionais e os critérios externos de avaliação, alterando, recriando ou controlando as pressões ou os *stakeholders* que as exercem (Oliver, 1991).

As estratégias de resposta às pressões ambientais presentes nos processos de legitimação devem ser um aspecto considerado quando se deseja abordar a agência dos *stakeholders*. Assim, serão utilizadas como apoio teórico na análise teórica inicial realizada na seção 3.7. Serão também utilizadas, na análise dos resultados empíricos (capítulo 6), como importante ferramenta analítica do comportamento dos *stakeholders*.

3.6 Isomorfismo

A legitimidade é também um fator essencial no conceito de isomorfismo. Na busca por legitimidade, as organizações adotam estruturas e processos capazes de transmitir uma imagem socialmente adequada, ou seja, uma forma vista como legítima pelo ambiente em que a organização está inserida e que esteja em conformidade com os requisitos cognitivos, regulatórios e normativos existentes nesse ambiente (Han & Koo, 2010; Scott, 2001). Temos, assim, que as organizações são estruturadas a partir dos fenômenos dos seus ambientes (Meyer & Rowan, 1977) e esse contexto leva a que organizações que operam no mesmo ambiente apresentem, muitas vezes, marcantes similaridades em suas práticas e características estruturais (Díez-Martín et al., 2018; DiMaggio & Powell, 1983; Han & Koo, 2010; Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2001), bem como em suas estratégias (Deephouse, 1996; Díez-Martín et al., 2018). Tornam-se, assim, organizações com formas semelhantes ou isomórficas. Esse isomorfismo, por sua vez, ajuda a conferir legitimidade à organização (Deephouse, 1996). Dessa forma, podemos ver o isomorfismo como produto e processo da gestão da legitimidade.

O isomorfismo pode ser competitivo ou institucional (DiMaggio & Powell, 1983). O isomorfismo competitivo resulta do processo de burocratização racional das organizações (DiMaggio & Powell, 1983). Por esse processo, organizações que atuam no mesmo ambiente identificam e incorporam as melhores respostas para os problemas e exigências comuns daquele mercado (DiMaggio & Powell, 1983). Uma outra forma de isomorfismo é o isomorfismo institucional, que resulta do processo de busca por legitimidade (DiMaggio & Powell, 1983), conforme introduzido no parágrafo anterior. É essa segunda forma de isomorfismo - o institucional - que é detalhado nesta seção e, doravante, é essa forma de isomorfismo que será referida quando o termo “isomorfismo” for utilizado.

Em seu trabalho seminal, DiMaggio e Powell (1983) identificam três processos principais para o desenvolvimento do isomorfismo institucional. O isomorfismo é coercivo quando o processo de homogeneização “resulta de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais elas são dependentes e por expectativas culturais na sociedade em que a organização atua” (DiMaggio & Powell, 1983, p.150). Essas pressões podem estar em forma de leis, padrões, modelos organizacionais e outras formas de transmitir regras consideradas legítimas pelo ambiente (Cardona et al., 2020; DiMaggio & Powell, 1983). O Estado, por exemplo, por seu papel regulatório e financeiro, possui poder coercivo sobre as organizações, especialmente as públicas, podendo ser um indutor do isomorfismo (Cardona et al., 2020). O isomorfismo coercivo, dessa forma, ocorre quando há uma diferença de poder que obriga a parte menos poderosa a se conformar com as

demandas da parte mais poderosa (Farquharson, 2013). O isomorfismo é mimético quando, frente às incertezas e ambiguidades de objetivos, soluções e pressões ambientais, a organização utiliza como modelo uma outra organização, vista como mais legítima ou bem-sucedida, adotando estruturas semelhantes às da organização mimetizada (Cardona et al., 2020; DiMaggio & Powell, 1983; Farquharson, 2013). O isomorfismo é normativo quando decorre da profissionalização da mão de obra (Cardona et al., 2020; DiMaggio & Powell, 1983; Farquharson, 2013). Apesar de poder haver muita diversidade entre os profissionais de uma organização, estes guardam grande semelhança com suas contrapartes em outras organizações em termos de formação profissional, redes de contatos, participação em ordens e associações profissionais, conformidade com agências de acreditação profissional, referências profissionais etc. (Anafinova, 2020; Cardona et al., 2020; DiMaggio & Powell, 1983). Dessa forma, com a profissionalização da gestão e o papel preponderante, na construção das estruturas organizacionais, de profissionais sujeitos às mesmas pressões coercivas e miméticas, há uma tendência a que práticas e modelos isomórficos sejam adotados (DiMaggio & Powell, 1983). Neste trabalho, o foco maior está no isomorfismo coercivo. Porém, como a divisão do isomorfismo nesses três tipos é mais analítica do que empírica (DiMaggio & Powell, 1983), os outros dois tipos de isomorfismo podem ser abordados em conjunto com o isomorfismo coercivo.

O isomorfismo incentiva a existência de duas estruturas em uma mesma organização - uma formal e outra informal (Scott, 2001). No isomorfismo, as organizações incorporam elementos legitimados pelo ambiente, não necessariamente aqueles que geram mais eficiência (Meyer & Rowan, 1977). Por outro lado, o isomorfismo, e a conseqüente padronização, em geral, vem acompanhado pela avaliação, externa e/ou interna, dos elementos incorporados (Meyer & Rowan, 1977). O descompasso entre o que o ambiente demanda de forma geral e o que a organização necessita de forma particular, associado à necessidade de demonstrar a incorporação dos elementos legitimados pelo ambiente à estrutura organizacional, exige que as organizações possuam estruturas diferentes para lidar com a coordenação das ações e com a apresentação externa (Brunsson, 1993b). Assim, a estrutura formal é responsável por uma aparência isomórfica, enquanto a estrutura informal reflete a realidade prática.

A estrutura formal e a estrutura informal refletem realidades organizacionais diferentes. A estrutura formal reflete a organização 'oficial', aquela que é apresentada ao ambiente de forma a satisfazer os elementos regulatórios, normativos e culturais-cognitivos do ambiente (Scott, 2001). Engloba elementos com elevado valor cerimonial, ou seja, elementos cujo valor está em demonstrar aos *stakeholders* a adequação social da organização (Meyer & Rowan, 1977). Em permanente tensão

com a estrutura formal, a estrutura informal é 'oficiosa', reflete os comportamentos e rotinas de trabalho reais e satisfaz as demandas produtivas específicas da organização (Scott, 2001). Nesse sentido, a estrutura formal é em geral mais isomórfica entre as organizações que atuam em um mesmo ambiente, enquanto a estrutura informal pode variar consideravelmente (Meyer & Rowan, 1977). A discussão a respeito das tensões entre as estruturas formal e informal remete ao conceito de *loose coupling* e da estrutura formal como mito e cerimônia, discutidos nas seções 3.2 e 3.3, e será retomada nas seções seguintes, como parte da discussão da hipocrisia organizacional.

3.7 Hipocrisia Organizacional

Nas últimas décadas, tem aumentado o nível de escrutínio a que as organizações estão sujeitas. A ascensão da ideologia neoliberal aumentou o foco na medição, gerando um movimento de valorização da responsabilização, da transparência e da avaliação, além de uma cultura de auditoria que aumentou a monitorização das atividades das organizações (Bromley & Powell, 2012). O ambiente institucional impõe cada vez mais pressões regulatórias, não apenas em forma de leis, mas também na forma de um arcabouço normativo composto por padrões, classificações, rankings, normas profissionais e normas sociais (Bromley & Powell, 2012). Ao mesmo tempo, o ambiente está cada vez mais fragmentado, com um maior número de grupos de pressão (Bromley & Powell, 2012). Assim, ao mesmo tempo em que as organizações estão mais expostas, elas também precisam atender a expectativas cada vez mais diversas por parte de seus *stakeholders*.

Essas expectativas podem ser, e muitas vezes o são, inconsistentes entre si, gerando conflitos e contradições (Brunsson, 2006). O interesse dos *stakeholders* muitas vezes não está apenas no que é produzido, mas na forma como é produzido (Brunsson, 2006). Há, por exemplo, exigências relativas regulações legais, mas também exigências relativas a modas e tendências impulsionadoras, como a gestão por objetivos, a *lean production* e a gestão da qualidade (Brunsson, 1993b; Brunsson, 2006). Nos dias atuais, há também, além da tradicional exigência por lucratividade, exigências relativas a questões ambientais, laborais, sociais etc. que são, normalmente, e mais uma vez, inconsistentes (Brunsson, 2006), sendo essas exigências muitas vezes incompatíveis com as expectativas de uma produção eficaz (Brunsson, 2006). Assim, não é tarefa fácil, e é muitas vezes impossível, atender a todas as exigências ao mesmo tempo.

As exigências conflituosas ou incompatíveis são refletidas pela organização. As estruturas, os processos e as ideologias organizacionais refletem as diversas exigências e, como essas exigências são inconsistentes entre si, as estruturas, os processos e as ideologias organizacionais tornam-se também

inconsistentes (Brunsson, 2006; Al Swaeer, 2021). A hipocrisia é uma forma de lidar com essas inconsistências organizacionais, essas diferentes normas institucionais, que refletem exigências internas e externas inconsistentes (Brunsson, 2006; Larsson, 2013; Lipson, 2007). Ao processo de incorporação das inconsistências, refletindo-as nas estruturas, processos e ideologias organizacionais, Brunsson denomina organização da hipocrisia (Brunsson, 2006; Lipson, 2007). Neste trabalho, os conceitos mais específicos de organização da hipocrisia e de hipocrisia organizada, explicado mais à frente, serão referenciados de forma mais ampla sob a denominação de hipocrisia organizacional. Dessa forma, a desconexão entre ideias e ações, as diferenças entre a organização formal e a informal, os discursos e padrões duplos, a produção de rituais, e tudo o que busca projetar uma imagem que não condiz com a realidade das ações diárias da organização podem ser consideradas formas de hipocrisia organizacional (Brunsson, 1993b; Larsson, 2013).

A hipocrisia organizacional é uma alternativa potencialmente justificável frente à complexidade do ambiente. Trata-se de um conceito derivado do conceito de *decoupling* e *loose coupling* (Han & Koo, 2010; Larsson, 2013). Articula abordagens da ambiguidade com teses neoinstitucionais, como *loosely coupled systems*, o isomorfismo, a estrutura formal como mito e cerimônia, a anarquia organizada, e outros conceitos que confrontam as visões racionalistas tradicionais que consideram que as organizações selecionam ideias com base em uma escolha racional e que as ideias comandam as ações (Kılıçoğlu, 2017; Lima, 2006; Lipson, 2007; Martins, 2009). Brunsson considera que há três instrumentos legitimadores de uma organização – discursos, decisões e produção (ou ações) (Brunsson, 2006) – sendo este último resultado da ação coordenada. O termo hipocrisia organizada, nesse contexto, é usado para definir a inconsistência entre discursos, decisões e ações em uma organização (Brunsson, 2006; Lipson, 2007).

Discursos, decisões e ações estão separados no tempo e no espaço. Os momentos e os contextos em que as pessoas discursam, decidem e agem relativamente a um determinado tema são diferentes (Brunsson, 2007; Uche & Khalid, 2022). É possível alcançar essa separação, por exemplo, ao propor a execução de ações no futuro (Morkenstam, 2019). As pessoas que discursam, decidem e agem não são necessariamente as mesmas (Brunsson, 2007). É possível agir sem que exista um discurso ou decisão associado, discursos não geram necessariamente decisões e decisões não implicam em que a ação correspondente será realmente executada (Brunsson, 2007). A separação entre discurso, decisão e ação permite que elas sejam inconsistentes entre si (Brunsson, 2007; Uche & Khalid, 2022). A inconsistência entre discurso, decisão e ação, por sua vez, pode ser utilizada para satisfazer exigências também inconsistentes (Brunsson, 1993b). A organização pode satisfazer, em um

nível prático ou simbólico, diferentes exigências internas e externas (Brunsson, 2006; Michelon et al., 2016) e mais facilmente manter a sua legitimidade perante os seus *stakeholders* (Brunsson, 2006; Michelon et al., 2016; Uche & Khalid, 2022). Potencialmente, o discurso pode estar direcionado para atender um determinado conjunto de exigências, enquanto as decisões satisfazem outro conjunto e as ações satisfazem um terceiro grupo de exigências (Brunsson, 2006). A hipocrisia organizacional, nesse sentido, é vista com um instrumento para lidar com conflitos (Brunsson, 2006; Cho et al., 2015; Lipson, 2017; Uche & Khalid, 2022) por meio de inconsistências estratégicas entre os discursos, as decisões e as ações da organização (Michelon et al., 2016). Assim, na medida em que realizam função adaptativa, estas inconsistências têm reconhecível valor funcional.

A hipocrisia organizacional não é tomada como um julgamento moral. Ao contrário do seu uso mais comum, o termo hipocrisia, como utilizado por Brunsson, não representa algo necessariamente condenável do ponto de vista moral. Pode ser uma resposta justificável frente à complexidade ambiental e à inconsistência das pressões sofridas pela organização (Lima, 2006), um mecanismo para lidar com a complexidade de um ambiente que impõe demandas contraditórias em relação a como a organização deve se comportar (Brunsson, 1993b; Michelon et al., 2016; Morkenstam, 2019) e ainda exige eficiência de ação (Brunsson, 1993b). Pode ainda ser uma forma de aumentar a flexibilidade da organização, permitindo uma necessária adaptação local enquanto uma imagem de consistência é projetada externamente (Larsson, 2013). Além disso, não é adotado nenhum pressuposto quanto à superioridade moral dos discursos, das decisões ou das ações em relação aos demais (Brunsson, 2007). Em cada situação, pessoas diferentes podem ter opiniões diferentes quanto ao que está mais certo - se o discurso, a decisão ou a ação (Brunsson, 2007). Logo, é possível que agir de uma forma que não condiz com um discurso ou uma decisão possa ser moralmente mais justificável que agir de forma consistente com esse discurso ou essa decisão.

A hipocrisia pode ser, também, um caminho para organizações que aspiram a valores morais mais elevados, mas ainda não conseguem implementar os valores na prática (Brunsson, 1993b; Morkenstam, 2019). Muitas vezes, os desejos são expressos nos discursos e mesmo nas decisões, mas, por falta de consenso, conhecimento, recursos ou controle, não podem ser convertidos em ações (Brunsson, 1993a; Morkenstam, 2019). Dada essa incapacidade de ação, obrigar que essas organizações mantenham a consistência entre discursos, decisões e ações significa condená-las a adotar valores menos nobres (Brunsson, 1993b), já que a única alternativa seria adaptar as ideias às ações de forma a justificá-las (Brunsson, 1993a). Uma organização, ou uma área funcional de uma organização, pode apresentar discursos, decisões e ações inconsistentes e, ao mesmo tempo, estar a

tentar cumprir suas responsabilidades da melhor e da mais sincera forma que lhe é possível dentro de suas limitações (Michelon, 2016). Mesmo que não exista uma intenção imediata de converter os discursos em ações, o 'discurso aspiracional' tem função performativa, é uma forma de promover a articulação de ideias, crenças e valores que irão compor o quadro para futuras tomadas de decisão (Christensen et al., 2010; Christensen et al., 2013). A hipocrisia pode, dessa forma, ser a alternativa mais moralmente aceitável que a organização possui.

Nesse sentido, Wagner et al (2020) dividem a hipocrisia organizacional em hipocrisia moral e hipocrisia comportamental. A hipocrisia moral é aquela em que a organização tenta parecer mais virtuosa do que é na realidade (Wagner et al., 2020). A organização profere discursos com certas afirmações morais e, ao mesmo tempo e de forma deliberada, evita os custos de transformar esses discursos em ações (Batson et al., 2006; Wagner et al., 2020). É, assim, uma hipocrisia intencional (Snelson-Powell, 2020). Essa hipocrisia intencional pode ser considerada fraudulenta e tem como resultado o cinismo (Christensen et al., 2010). O cinismo implica que a organização não apenas possui padrões duplos, mas que os aplica deliberadamente enquanto afirma cultivar elevados valores morais (Fassin & Buelens, 2011).

A hipocrisia comportamental, por outro lado, não possui essa componente moral e ética tão explícita (Wagner et al., 2020, p.388). Há inconsistência entre o que a organização diz e o que ela faz, mas essa inconsistência é mais um reflexo da incapacidade da organização do que dos propósitos organizacionais (Wagner et al., 2020). É uma hipocrisia inadvertida (Snelson-Powell, 2020), não intencional. Teoricamente, se os discursos refletirem um desejo genuíno da organização, essa hipocrisia pode até ter como resultado o estímulo à adoção de novas práticas e a motivação para implementar ações que estejam de acordo com o discurso (Christensen et al., 2010; Christensen et al., 2013). Na prática, ambas as hipocrisias podem coexistir, sendo que um determinado discurso pode ser aspiracional para alguns indivíduos ou áreas da organização, e intencionalmente hipócrita para outros (Christensen et al., 2013). Assim, diferenciar as duas hipocrisias pode ser muito difícil a priori (Christensen et al., 2013), sendo possível apenas por meio de uma análise empírica (Christensen et al., 2010).

A hipocrisia organizacional, particularmente a hipocrisia comportamental, não é necessariamente intencional (Snelson-Powell, 2020). A abordagem racionalista das organizações as vê como um todo coerente, claramente separado do seu ambiente, controlado pelos líderes e suas ideias, e com ações assentes em decisões racionais; mas a prática tem provado que o comportamento real dos indivíduos que compõem a organização pode ser completamente diferente (Brunsson, 1993a). As

inconsistências entre unidades orgânicas ou indivíduos podem, por exemplo, ser resultado de divergências ideológicas. Os atores podem não aderir às normas institucionais porque discordam ideologicamente delas, desobedecendo-as mesmo que de forma disfarçada, causando as inconsistências (Martins, 2009). Podem, também, desobedecer às regras formais porque elas são incompatíveis com os requisitos técnicos. Ao agir informalmente, e em desacordo com a estrutura formal, os atores não estão a incorrer em um comportamento propriamente fraudulento, mas estão a empregar o melhor esforço possível para ultrapassar situações problemáticas de inconsistência entre as demandas do ambiente e as necessidades práticas (Meyer & Rowan, 1977). Assim, a hipocrisia pode ser o resultado natural dos conflitos de valores, interesses, necessidades e ideias entre os indivíduos ou áreas da organização, que assumem diferentes discursos a partir de suas perspectivas (Brunsson, 2006).

A hipocrisia pode também resultar da necessidade que cada indivíduo ou área tem de atender a diferentes exigências externas e dos compromissos assumidos frente a essas exigências (Brunsson, 2006). Ao invés de um ator unitário, pode-se ver uma organização como um conjunto de atores atuando em subunidades dentro da mesma organização, e cada uma dessas subunidades pode tentar satisfazer as exigências de um conjunto de *stakeholders* (Cho et al., 2015; Michelon et al., 2016). Pode-se ter, dessa forma, inconsistências entre unidades orgânicas ou indivíduos cujo comportamento é razoavelmente consistente, o que confere maior legitimidade da organização frente aos *stakeholders* (Brunsson, 2006), uma vez que fica demonstrado que suas exigências são defendidas, se não pela organização como um todo, por parte dela. Assim, a hipocrisia pode ser o resultado natural das reações de diferentes indivíduos e áreas organizacionais às pressões do ambiente.

Uma outra fonte natural da hipocrisia ocorre quando os discursos e as decisões refletem um desejo que não é possível materializar em ações (Brunsson, 2006; Snelson-Powell, 2020). A capacidade de a organização manter a consistência entre discursos, decisões e ações depende de diversos fatores, tais como o tamanho da organização, os recursos materiais e intelectuais disponíveis, e a capacidade de influência dos tomadores de decisão (Snelson-Powell, 2020). Logo, levando em conta as capacidades organizacionais, há de se considerar que a hipocrisia não é, na maioria das vezes, resultado de um planejamento por parte da organização; o mais comum é que ela exista apesar dos esforços da gestão para manter o controle sobre a organização (Brunsson, 1993b). É comum, por exemplo, a existência de discursos e decisões bem-intencionadas que, separadas das ações no tempo e no espaço, percam-se ao longo dos níveis hierárquicos, gerando inconsistências entre discurso,

decisões e ações (Snelson-Powell, 2020). Há, como visto, diversas fontes naturais e não planejadas de hipocrisia derivadas de uma desarticulação que a organização muitas vezes gostaria de evitar.

A hipocrisia é mais do que um fenômeno de natureza normativa. A desarticulação entre os indivíduos ou entre as áreas da organização, por conflitos ou por incapacidade de ação, alarga o conceito de hipocrisia que, assim, não se restringe mais apenas a um aspecto moral. Ao contrário do conceito mais comum de hipocrisia, em que são apontadas inconsistências associadas a um mesmo indivíduo, na hipocrisia comportamental a hipocrisia é resultado dos comportamentos de indivíduos ou áreas organizacionais diferentes (Lipson, 2007). Com base nessa visão, para Lipson (2007), a censura moral da hipocrisia organizacional faz tanto sentido quanto condenar como hipócrita alguém que sofre de esquizofrenia ou de transtorno de personalidade múltipla. Dessa forma, a hipocrisia organizacional pode não ser uma opção da organização, mas uma consequência natural do comportamento de múltiplos indivíduos frente ao contexto organizacional, daí não ter a mesma conotação moral da hipocrisia moral.

A organização não pode revelar sua própria hipocrisia, seja ela intencional ou não. Mesmo que hipocrisia surja de forma inadvertida e não proposital e, teoricamente, não esteja sujeita a julgamentos morais, ela pode ter efeitos maléficos para a organização (Uche & Khalid, 2022). Agir de forma não hipócrita é uma norma incorporada aos ambientes institucionais (Lipson, 2007). Logo, a hipocrisia, ainda que não intencional, pode ser percebida pelos *stakeholders* como um fator que os leva a considerar a organização como artificial, não confiável e imprevisível (Christensen et al., 2010; Han & Koo, 2010; Kılıçoğlu & Kılıçoğlu, 2019; Wagner et al., 2020), gerando perda de legitimidade (Uche & Khalid, 2022). Pode ser associada a comportamentos tóxicos por parte das lideranças (Yaghi & Yagji, 2021) e pode também gerar insatisfação interna, redução da motivação e falta de comprometimento com a organização (Kılıçoğlu & Kılıçoğlu, 2019; Philippe & Koehler, 2005). Pode, ainda, fomentar o cinismo (Kılıçoğlu et al., 2019), aproximando a hipocrisia comportamental da hipocrisia moral. Por outro lado, se a hipocrisia for intencional, admitir a hipocrisia seria deixar de ser hipócrita, mostrar a organização como ela é (Christensen et al., 2010), o que, nesse caso, seria contrário às intenções da organização. Logo, seja a hipocrisia não intencional ou não, a organização precisa passar uma imagem de consistência, precisa esconder a sua própria hipocrisia, em uma espécie de meta-hipocrisia (Brunsson, 2003, citado por Lipson, 2007), de forma a não deixar que as inconsistências sejam percebidas e afetem substancialmente a relação com os *stakeholders*.

Para esconder a própria hipocrisia a organização desenvolve fachadas. As fachadas são um exterior simbólico que transmite uma aparência de conformidade com as expectativas dos *stakeholders*

de forma a angariar legitimidade e, conseqüentemente, recursos, independentemente da real eficácia ou eficiência da organização (Abrahamson & Baumard, 2007). Nesse sentido, o conceito de fachada se aproxima da distinção goffmaniana entre o *front-stage* e o *backstage*. Em uma analogia com a representação teatral, Goffman (2002) apresenta uma divisão da interação social em duas regiões - a fachada ou *front-stage*, onde uma camada simbólica é erigida de forma a causar determinadas impressões na plateia, e o *backstage* ou bastidores, onde está a camada de realidade em que decorre a vida real, inclusive o trabalho de construção da fachada. Assim, as fachadas escondem um *backstage* que poderia levar os *stakeholders* a ver para além da representação e, assim, desfazer a ilusão proporcionada pela fachada, e, potencialmente, deslegitimar a organização (Abrahamson & Baumard, 2007). Por isso, os atores organizacionais dramatizam rituais e, ao mesmo tempo em que se comprometem a manter a fachada da organização, comprometem-se também a trabalhar no *backstage* para manter tudo a funcionar (Meyer & Rowan, 1977). Os atores, assim, contornam as estruturas formais e se engajam em atividades informais de coordenação para executar as atividades técnicas (Meyer & Rowan, 1977). Esse esforço coordenado de dramatização, de garantia da conformidade ritual, pode exigir um esforço considerável por parte das organizações políticas, podendo mesmo ocupar mais tempo dos gestores do que a coordenação das atividades produtivas (Meyer & Rowan, 1977). Assim, a dramatização da conformidade que promove a legitimidade é processo fundamental.

As fachadas são emergentes e apresentam diferentes facetas. As fachadas e suas facetas podem ser modificadas ao longo do tempo, em um trabalho de construção, reconstrução e ajuste (Abrahamson & Baumard, 2007). Dessa forma, as fachadas podem ser dinamicamente adequadas às ameaças à legitimidade que possam surgir (Abrahamson & Baumard, 2007). Além disso, embora geralmente exista um pressuposto implícito de que fachadas são unitárias, uma organização pode apresentar fachadas com diversas facetas, erigidas por indivíduos ou unidades organizacionais distintas dentro de uma mesma organização (Abrahamson & Baumard, 2007), muitas vezes com propósitos e públicos diferentes. Abrahamson e Baumard (2007) identificam três tipos recorrentes de fachadas organizacionais: a fachada racional, a fachada progressista e a fachada reputacional.

A fachada racional projeta uma imagem de conformidade com as normas racionais. As normas racionais são normas profundamente institucionalizadas, com capacidade de influência semelhante a regras que prescrevem uma abordagem racional e impessoal como a melhor forma de uma organização realizar suas atividades (Meyer & Rowan, 1977). Como estão profundamente incutidas nas estruturas sociais, são reforçadas por diversos elementos do ambiente institucional, como a opinião

pública, o sistema educacional e o sistema legal (Meyer & Rowan, 1977). Assim, a fachada racional mostra uma organização que segue processos racionais de forma rigorosa, escondendo a desorganização e os desvios em relação à ordem racional (Abrahamson & Baumard, 2007). A imagem projetada é a de uma organização que se estrutura e toma suas decisões sempre com base em escolhas racionais (Cho et al., 2015), por meio de processos como análises de custo-benefício, análises de mercado e sistemas de avaliação de desempenho (Michelon, 2016). A fachada racional permite evitar a adoção de práticas institucionalizadas consideradas de pouca utilidade (Abrahamson & Baumard, 2007). Permite, ainda, que uma imagem de racionalidade e controle sobre as ações seja apresentada no *front-stage*, enquanto no *backstage* os indivíduos trabalham da forma, ordenada ou desordenada, que melhor atenda suas necessidades (Abrahamson & Baumard, 2007).

A fachada progressista projeta uma imagem de conformidade com as expectativas relacionadas com o progresso e as modas. As normas do progresso demandam que as organizações não apenas ajam de forma racional, mas que estejam inseridas nas mais recentes tendências, que adotem as práticas que estão na moda (Abrahamson & Baumard, 2007), que adotem uma linguagem moderna (Michelon, 2016), que utilizem o estado-da-arte da tecnologia (Michelon, 2016) e que façam uso das mais recentes técnicas de gestão para melhorar seus processos racionais de decisão (Cho et al., 2015). A fachada progressista pode servir para esconder velhas práticas ainda em uso pela organização e para projetar uma imagem mais moderna do que a da realidade organizacional (Abrahamson & Baumard, 2007). Ela pode, por outro lado, servir como proteção para que inovações sejam implementadas na organização. Protegidos pela imagem projetada e com a percepção de que o discurso exibido no *front-stage* é bem aceito pelos *stakeholders*, os indivíduos podem trabalhar, no *backstage*, de forma mais livre na implementação das inovações (Abrahamson & Baumard, 2007). Assim, a fachada progressista pode ser útil tanto com o objetivo de enganar os *stakeholders*, em uma representação mais ligada à hipocrisia moral, quanto como um elemento facilitador da conversão dos discursos aspiracionais em ações efetivas.

A fachada reputacional projeta uma imagem socialmente aceitável da organização (Cho et al., 2015). A organização pode se mostrar como socialmente responsável, como fornecedora de produtos de qualidade e com valor para a sociedade, como uma organização honesta, etc. (Abrahamson & Baumard, 2007). São símbolos que expressam pretensos valores organizacionais (Cho et al., 2015; Michelon, 2016). Assim, como acontece com a fachada progressista, a fachada reputacional pode servir como motivação para a mudança organizacional, para mudar o *backstage* em direção ao discurso proferido no *front-stage* (Abrahamson & Baumard, 2007). Por outro lado, e também de forma

semelhante à fachada progressista, pode refletir uma hipocrisia moral, uma tentativa de enganar os *stakeholders* (Abrahamson & Baumard, 2007), de esconder características que seriam inaceitáveis para determinados grupos de *stakeholders* (Cho et al., 2015). Assim, a fachada organizacional pode ser motivada por diversos factores e realizar diversas funções organizacionais.

3.8 Organização para a ação e organização política

A hipocrisia precisa coexistir com a ação coordenada. Por um lado, a eficiência produtiva não é suficiente para a sobrevivência de organizações em ambientes institucionais complexos, pois é necessário incorporar elementos socialmente legitimados em suas estruturas (Meyer & Rowan, 1977). Por outro lado, não se pode pensar que uma organização, por mais institucionalizada que seja, não se preocupe com o desempenho na execução das tarefas e apenas com a busca por legitimidade (Powell, 1991). Além de atender às normas institucionais, a organização precisa também ter algum nível de ação coordenada para produzir (Brunsson, 2006), seja lá qual for o produto ou serviço que a organização tenha que oferecer. Esses dois aspectos, entretanto, não são igualmente importantes em todas as organizações (Meyer & Rowan, 1977). Para marcar essa diferença, Brunsson (2006) estabelece dois tipos ideais de organização: a organização para a ação e a organização política. Embora as organizações do mundo real não se enquadrem em nenhum desses dois tipos 'puros' (Brunsson, 2006), há organizações que se aproximam de um desses dois extremos, compartilhando de muitas das características desses tipos ideais (Brunsson, 2006). Assim, é útil caracterizar esses tipos ideais para a posterior análise da universidade em relação a eles.

A organização para a ação pressupõe que a ação é a base para a legitimidade (Brunsson, 2006). A ação como o objetivo primordial de uma organização é um pressuposto adotado pela maioria dos estudos organizacionais (Brunsson, 2006), ou seja, a maioria dos estudos parte da premissa de que as organizações são, por natureza, organizações para a ação. A concordância e a unidade é um aspecto fundamental da organização para a ação (Huzzard & Östergren, 2002). A organização para a ação busca evitar o conflito e a inconsistência interna por meio da hierarquia e de uma forte ideologia (Brunsson, 2006). A forte ideologia diminui a necessidade de tomada de decisões, pois a própria ideologia é o principal critério de seleção da melhor decisão (Brunsson, 2006). A organização busca garantir a consistência entre ideologia e ação, ou seja, busca fazer o que diz (Brunsson, 2006). Os discursos e as decisões são produzidos de forma a encorajar e controlar as ações, mantendo-as consistentes com a ideologia (Brunsson, 2006). Uma outra característica da organização para a ação é a especialização, com a organização buscando limitar o número de produtos, o mercado a ser atendido

e as técnicas de produção utilizadas, aumentando a eficiência (Brunsson, 2006). A ideologia contribui para a especialização na medida em que limita a liberdade de ação (Brunsson, 2006). Por fim, a organização para a ação é focada na solução e não nos problemas, privilegiando a confiança na ideologia adotada em contraposição a uma visão crítica que privilegie detalhadas análises de ações alternativas e a adoção de modelos normativos de racionalidade (Brunsson, 2006).

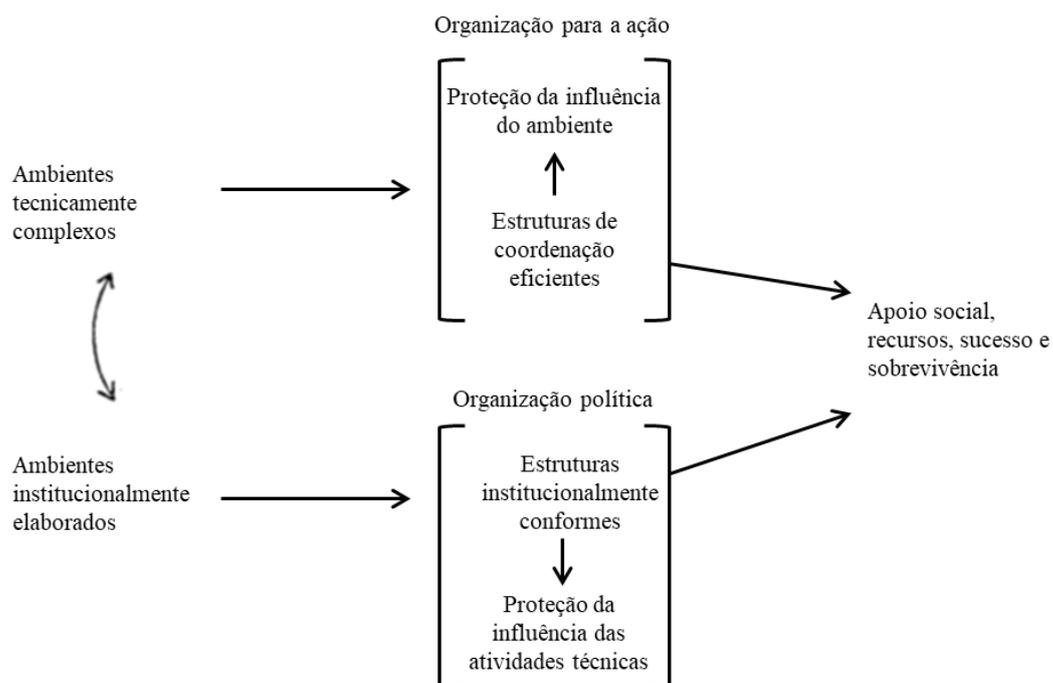
A organização política tem como fonte de legitimidade a sua capacidade de refletir normas inconsistentes (Brunsson, 2006). Enquanto a organização para a ação interage com o ambiente apenas por meio do fornecimento de produtos, mantendo a independência em relação a ele, a organização política estrutura-se de forma orientada ao ambiente e dependente dele, não existindo fronteiras claras entre ambos (Brunsson, 2006). Como “a organização faz parte do próprio ambiente que a vai julgar” (Brunsson, 2006), é importante que a organização consiga processar e refletir as ideias, normas, valores e interesses obtidas desse ambiente (Brunsson, 2006). Logo, ao contrário da especialização buscada pela organização para a ação, na organização política há uma tendência à generalização, com a incorporação de novas ideias do ambiente e a busca por refletir um conjunto mais alargado de tópicos (Brunsson, 2006). Nesse contexto, a organização política busca satisfazer ou, mais precisamente, sinalizar ao exterior que é capaz de satisfazer as exigências e expectativas de diversos grupos de *stakeholders* (Brunsson, 2006). Para isso, a organização política cultiva o conflito e não a unidade (Brunsson, 1993b; Huzzard & Östergren, 2002) e tem na geração de ideologias, voltadas ao ambiente externo, um dos seus principais produtos (Morkenstam, 2019). A organização política desenvolve, assim, diversas ideologias organizacionais diferentes e conflitantes, criando oportunidades para que pessoas com ideias inconsistentes entre si exerçam o conflito (Brunsson, 2006). Surgem, assim, diversos subgrupos, com indivíduos buscando identificar-se não com a organização, mas com o subgrupo que partilha das suas ideologias, gerando conflitos entre esses subgrupos (Brunsson, 2006). Os conflitos e as ideologias devem ser ainda demonstrados ao exterior, mesmo que não correspondam às operações internas da organização, ou seja, as ideologias subjetivas não precisam ser consistentes com as ideologias objetivas (Brunsson, 2006). Assim, a promoção e a demonstração dos conflitos é uma forma de a organização política refletir as normas inconsistentes e obter legitimidade junto aos diversos *stakeholders*.

Os dois tipos ideais definidos por Brunsson estão em linha com os dois processos que originam as estruturas formais da organização descritos por Meyer et al (1983). Segundo esses autores, as estruturas organizacionais formais podem ter duas origens distintas, a depender do ambiente em que a organização está inserida. Organizações em ambientes tecnicamente complexos,

com tecnologias e trocas complexas, como é o caso das fábricas, tendem a desenvolver estruturas burocráticas racionalizadas para coordenar o trabalho técnico (Meyer et al., 1983). Tentam desacoplar seus processos técnicos do ambiente de forma a protegê-los das incertezas externas e a controlá-los e gerenciá-los de forma mais estrita, obtendo a legitimidade a partir dos seus produtos (Meyer et al., 1983). São as organizações para a ação. Organizações em ambientes institucionalmente complexos, como as organizações educacionais, por outro lado, tendem a desenvolver estruturas burocráticas específicas para incorporar os elementos racionais e para conformar-se com as regras institucionais do ambiente de forma a fortalecer a legitimidade organizacional (Meyer et al., 1983). Buscam, por meio de técnicas como a certificação, a delegação, o sigilo e a ritualização das atividades, desacoplar a estrutura formal do trabalho técnico, de forma que a estrutura possa estar mais alinhada com o ambiente institucional (Meyer et al., 1983). Obtêm legitimidade a partir da conformidade da estrutura formal com as regras institucionais (Meyer et al., 1983). São as organizações políticas, que também compartilham as características definidas para os *loosely coupled systems* (ver seção 3.2). Em ambos os casos, tanto das organizações para a ação quanto das organizações políticas, as organizações buscam adotar as estruturas mais adequadas ao seu contexto de forma a obterem legitimidade e assegurarem a sua sobrevivência (Meyer et al., 1983), conforme representado na Figura 6.

Figura 6

Tipos de organização e adequação ao contexto



Nota: Adaptado de Meyer et al. (2003)

O ambiente conflituoso da organização política impacta, positiva e negativamente, seus processos internos. A organização política tem uma postura crítica, com mais liberdade de pensamento (Brunsson, 2006). A desconfiança e o ceticismo entre os grupos são incentivados e há uma constante contestação do *status quo*, a ponto de a crítica tornar-se “uma das principais atividades da organização” (Brunsson, 2006, p. 47). Por um lado, essa postura crítica e o ambiente interno conflituoso tornam a organização política mais preparada para compreender um ambiente externo complexo e diminui as chances de uma decisão errada, uma vez que as tomadas de decisão não estão apoiadas em uma ideologia única e devem, portanto, ser sempre justificadas com base em um processo racional de decisão (Brunsson, 2006). Por outro lado, as tomadas de decisão levam muito tempo e há uma tendência a focar nos problemas e não nas soluções (Brunsson, 2006). Problemas difíceis e mesmo insolúveis, especialmente aqueles que envolvem conflitos de interesses, que pedem por soluções que atendam às exigências inconsistentes, são abraçados pela organização e podem ser discutidos por longos períodos sem que se chegue a uma solução (Brunsson, 2006). Dado esse contexto, a organização constrói-se menos em função do entusiasmo e mais em função da tolerância, havendo dificuldade em traduzir a inovação do pensamento em inovação nas ações (Brunsson, 2006). O efeito é a dificuldade em gerar produtos que dependam da ação coordenada. Por um lado, existe uma grande capacidade de adaptar a ideologia organizacional, mas, por outro lado, há dificuldade em adaptar os produtos, pois essa adaptação depende de uma complexa ação coordenada (Brunsson, 2006). *Stakeholders* que esperam por mudanças nos produtos podem ficar frustrados por essa incapacidade, embora ela possa ser disfarçada por uma roupagem ideológica, em especial quando os produtos ou serviços são de difícil contabilização, como é o caso da educação (Brunsson, 2006). Assim, embora a organização política seja inadequada para a produção de produtos e serviços físicos, ela é otimamente adaptada para a produção de produtos ideológicos (Brunsson, 2006).

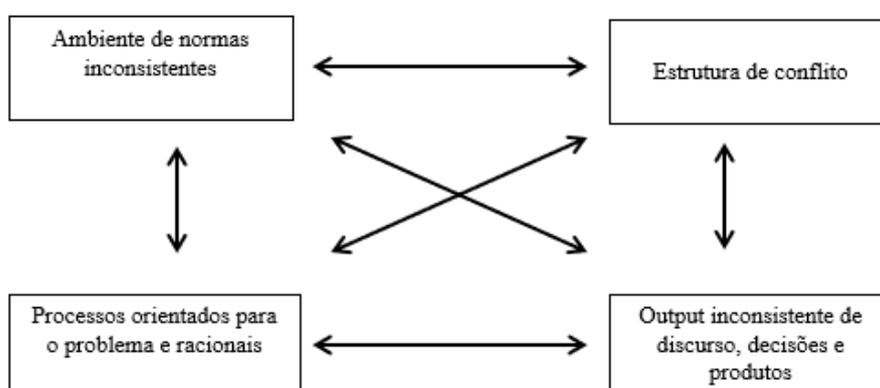
Dentre os produtos ideológicos temos os discursos e as decisões (Brunsson, 2006; Morkenstam, 2019). O discurso tem grande importância para a organização política, principalmente pelo que é dito e escrito tendo o ambiente externo como alvo (Brunsson, 2006). O discurso permite “descrever as situações como positivas ou negativas, ou mesmo descrever nossos papéis, influenciar a nossa própria responsabilidade ou apresentar argumentos relativos a decisões, ações e situações” (Brunsson, 2006, p. 167). Um tipo especial de discurso são as decisões, que delegam e distribuem a responsabilidade e que, também, devem ser demonstradas ao ambiente (Brunsson, 2006; Morkenstam, 2019). Discursos e decisões, são, assim, instrumentos de dramatização dos objetivos e

do controle, convencendo o ambiente externo de que as normas institucionais estão a ser cumpridas ou que, pelo menos, existe a boa intenção da organização em as cumprir (Brunsson, 2006).

Os discursos e as decisões são particularmente úteis para a organização política porque é mais fácil e mais barato refletir as normas inconsistentes nos produtos ideológicos que nos produtos físicos (Brunsson, 2006). Pessoas diferentes podem proferir discursos diferentes e inconsistentes e esses discursos podem ser adaptados a cada audiência (Brunsson, 1993b). Decisões conflitantes podem ser tomadas em áreas diferentes da organização ou em momentos diferentes (Brunsson, 1993b). Assim, é fácil adotar discursos duplos e também decisões inconsistentes, “pelo menos desde que essas decisões não sejam implementadas, o que, aliás, nem sempre é necessário” (Brunsson, 2006, p. 49). O pressuposto racional de que as decisões controlam as ações e que, por isso, as decisões dos níveis hierárquicos mais altos determinam as ações dos níveis hierárquicos mais baixos, gera a percepção de que o controle sobre a implementação das decisões, a influência das decisões sobre as ações e a responsabilidade assumida pela organização frente às decisões tomadas são mais abrangentes e diretas do que são na realidade (Brunsson, 2006). Ao contrário da organização para a ação, em que discursos e decisões são instrumentos para a coordenação da ação e, por isso, precisam estar consistentes com ela, na organização política esses elementos podem ser inconsistentes, de forma que discursos, decisões e ações podem satisfazer diferentes exigências (Brunsson, 2006). Essa inconsistência é o que caracteriza a organização política como fundamentalmente hipócrita (Brunsson, 2006). Nesse sentido, a hipocrisia organizacional é o estado normal de uma organização política (Morkenstam, 2019).

Figura 7

Relação entre os atributos políticos da organização



Nota: Adaptado de Brunsson (2006)

No mesmo sentido, os contextos externo e interno podem reforçar-se mutuamente aumentando a politização da organização. Assim como um ambiente de normas inconsistentes pode levar a estruturas e processos que favorecem o conflito e à inconsistência entre discurso, decisões e produtos, a presença desses elementos internos pode levar a organização a buscar se inserir, ou a ter mais facilidade em se inserir, em ambientes conflituosos, com normas inconsistentes, uma vez que a organização está bem equipada para refletir esses ambientes (Brunsson, 2006). Essa relação de reforço mútuo entre os elementos externos e internos está representada na Figura 7.

As organizações reais são, ao mesmo tempo, organizações para a ação e organizações políticas. Cada tipo ideal, cujas diferenças estão resumidas na Tabela 2, representa um extremo do espectro. As organizações reais, porém, precisam, em maior ou menor grau, tanto da ação coordenada quanto da política e, conseqüentemente, da hipocrisia (Brunsson, 2006). Assim, a legitimidade da organização e, conseqüentemente, a sua sobrevivência depende, por um lado, da ação organizacional, e, por outro, da sua capacidade de atender às normas institucionais, ou seja, da “sua capacidade de refletir e criar um acordo simbólico com o seu ambiente” (Brunsson, 2006, p. 36). A ação coordenada eficiente, porém, dificilmente é consistente com a hipocrisia, o que gera conflitos dentro da organização (Brunsson, 2006).

A compatibilização entre a necessidade de refletir normas institucionais inconsistentes, de um lado, e a exigência de eficácia da ação coordenada, de outro, pode gerar a coexistência de diferentes tipos de organização. Embora os processos e as ideologias sejam justificados, perante o ambiente, como fatores que contribuem com a eficácia, as normas institucionais são muitas vezes inconsistentes com uma ação coordenada eficaz (Brunsson, 2006). Assim, há uma tendência ao desenvolvimento de múltiplas organizações diferentes dentro de uma mesma organização. É possível que unidades organizacionais diferentes atendam a necessidades diferentes, com algumas unidades focando na ação organizada e outras na política (Brunsson, 2006). É também possível que duas organizações surjam, uma formal e outra informal, que funcionam em paralelo, uma para atender às normas institucionais e outra para atender aos requisitos de eficácia da ação coordenada (Brunsson, 2006).

As duas organizações são marcadamente diferentes. A organização formal é planejada, intencional, artificial, codificada, oficial (Friedberg, 1993). Ela obedece às normas institucionais, mas seu caráter é meramente demonstrativo, não corresponde ao que acontece na realidade (Brunsson, 2006). Pode, assim, ser facilmente adaptada às normas, às modas e às exigências do ambiente institucional, bastando “uns quantos rabiscos no organograma da organização” (Brunsson, 2006, p. 29). A organização informal, por sua vez, é a estrutura que corresponde às ações reais (Brunsson,

2006), sendo composta por práticas e interações não-oficiais que escapam à regulação e extrapolam as prescrições da estrutura formal (Friedberg, 1993). A organização formal necessita da organização informal para lidar com as variações e incertezas das atividades diárias que não podem ser eliminadas pelos procedimentos formais e, por isso, há uma certa tolerância da organização formal com os processos informais (Friedberg, 1993). Por outro lado, a organização informal precisa da organização formal para estruturar, ainda que sem determinar, o comportamento e as interações entre os atores (Friedberg, 1993). Assim, embora diferentes, as duas estruturas são complementares.

Tabela 2

Características dos tipos de organização

Organização para a ação	Organização política
Legitimação pela ação	Legitimação pela representação de normas inconsistentes
Integração pontual com o ambiente, por meio dos produtos	Organização estruturada a partir das exigências do ambiente
Busca a unidade, evita o conflito	Incentiva o conflito
Especialização	Generalização
Uma ideologia única e forte	Várias ideologias inconsistentes
Foco na solução	Foco no problema
Baixo senso crítico	Alto senso crítico
Tomada de decisão rápida, justificada com base na ideologia	Tomada de decisão lenta, justificada com base em processo racional
Obediência à hierarquia	Contestação do <i>status quo</i>
Produtos físicos	Produtos ideológicos
Consistência entre ideologia e ação	Hipocrisia organizacional

Nota: Criação da autora. Fonte: Brunsson (2006)

A partir dessas organizações, podem surgir dois conjuntos de processos e ideologias. Enquanto os processos informais, referentes à organização informal, correspondem às ações reais da organização, os processos formais, ligados à organização formal, não geram ação, mas são mantidos como rituais a serem demonstrados ao ambiente (Brunsson, 2006). A partir desses processos podem ser produzidos discursos duplos, que representam dois conjuntos diferentes de ideologias, um para ser apresentado externamente e outro para ser utilizado internamente (Brunsson, 2006). Nesse aspecto, a existência de dois conjuntos de estruturas funcionais, processos e ideologias, um formal e outro

informal, é não apenas importante, mas necessária para lidar com as inconsistências entre as normas institucionais e os requisitos de eficiência da ação coordenada. (Brunsson, 2006).

A hipocrisia organizacional, ao tratar dessas múltiplas estruturas, pode ser considerada como uma instância do conceito neoinstitucionalista de *loose coupling* (Lipson, 2007) descrito na seção 3.2. Há, entretanto, uma diferença conceitual importante. Se, por um lado, discursos, decisões e ações podem ser inconsistentes entre si e possamos ter estruturas formais e informais debilmente acopladas, por outro lado, os discursos e decisões são utilizados de forma a compensar as ações que não refletem as normas e valores do ambiente (Lipson, 2007; Morkenstam, 2019; Uche & Khalid, 2022), assim como a estrutura formal é utilizada para compensar uma estrutura informal inconsistente com o ambiente. Logo, por um lado, temos o clássico processo de desacoplamento, mas, por outro lado, temos um processo de acoplamento inverso ou acoplamento compensatório denominado *counter-coupling* (Lipson, 2007; Uche & Khalid, 2022).

Além das inconsistências entre as normas institucionais e a eficácia da ação coordenada, as normas institucionais podem ser inconsistentes entre si. Os interesses dos diversos *stakeholders* exigem diferentes pressupostos organizacionais quanto aos produtos e também quanto às estruturas, aos processos e às ideologias (Brunsson, 2006). Cada grupo de *stakeholders* pode ter uma ideia diferente sobre a melhor forma de gerir a organização e essas ideias são potencialmente contraditórias (Brunsson, 2006). As exigências de alguns grupos podem pressupor uma organização centralizada e autoritária, por exemplo, enquanto as exigências de outro grupo demandam uma organização descentralizada e democrática (Brunsson, 2006). A compatibilização dessas normas inconsistentes e delas com a ação coordenada que, por sua vez, depende da consistência, é uma tarefa difícil, provavelmente impossível (Brunsson, 2006).

As exigências dos *stakeholders* não se restringem às fronteiras da organização. As organizações, mesmo as privadas, são cada vez mais públicas, no sentido de terem suas estruturas, processos e ideologias abertas ao escrutínio público e também por serem dependentes da aceitação pública, ou seja, da percepção dos *stakeholders* quanto ao contributo da organização para a sociedade (Brunsson, 2006). Assim, os *stakeholders* podem demandar que a organização influencie seu ambiente externo, particularmente se ela for vista como tendo originado eventos externos ou como tendo capacidade para tal, tornando-se, assim, corresponsável por esse ambiente (Brunsson, 2006). Nesse cenário, a organização precisa assumir diversos valores e normas para além da produção eficaz e a sua legitimidade passa a estar vinculada às condições do ambiente (Brunsson, 2006). Essa expectativa, porém, é muitas vezes incompatível com o fato de existirem muitas exigências

inconsistentes. Influenciar o ambiente externo requer a coordenação entre discursos, decisões e produtos (Brunsson, 2006), o que, como visto anteriormente, não é possível se a organização quiser satisfazer exigências inconsistentes. Dado que nem todas as exigências inconsistentes poderão ser satisfeitas por meio dos produtos, será necessário que algumas delas sejam abordadas por meio dos discursos e das decisões (Brunsson, 2006). Essa dificuldade pode reduzir a capacidade de organizações sujeitas a muitas exigências inconsistentes de efetivamente influenciar o ambiente externo conforme esperado pelos *stakeholders*.

3.9 Garantia da Qualidade e Hipocrisia Organizacional na Universidade

As universidades compartilham muitas das características observadas por Meyer et al (1983) em relação às escolas. Se avaliarmos as organizações educacionais sob a lente racional, elas aparentam ser muito ineficientes, e mesmo fraudulentas, apresentando características como: (i) pouco controle dos processos de trabalho, particularmente dos processos de ensino, que ocorrem “a portas fechadas”; (ii) pouco esforço para coordenar as atividades; (iii) baixa racionalização do trabalho; (iv) pouca capacidade de produzir efeitos que possam ser medidos relativamente ao desempenho dos estudantes (Meyer et al., 1983). Apesar desse quadro nada positivo, essas organizações têm sobrevivido e se mantido estáveis bem-sucedidas (Meyer et al., 1983), do ponto de vista organizacional, por séculos. Isso porque as universidades têm provado possuir uma grande capacidade de se adaptar às demandas da sociedade, aos seus valores e normas institucionais (Elken & Stensaker, 2020). Isso indica que o melhor modelo organizacional para investigar essas organizações não é aquele assente na perspectiva racional, mas um modelo mais institucional (Meyer et al., 1983). Assim, o modelo utilizado nesta análise será o modelo institucional, abrangendo especialmente as teses neoinstitucionais discutidas nas seções anteriores.

Para os propósitos desta análise, consideramos a Universidade como uma organização com características mais próximas às das organizações institucionalizadas, organizações políticas ou, ainda, anarquias organizadas. Embora as definições anteriores possam diferir em algumas nuances periféricas, aqui elas serão tratadas como equivalentes, pois compartilham os conceitos centrais que serão consideradas na análise, notadamente a caracterização de organizações que, embora estruturadas segundo a burocracia weberiana, não compartilham das esperadas características racionais e de intencionalidade (Ingersoll, 1993). Assim, a universidade se diferencia das organizações com fins lucrativos, que possuem estratégias unificadas e uma liderança forte, e mesmo de algumas organizações públicas marcadas pela burocracia weberiana (Manatos et al., 2017). Essa classificação

da universidade está sobejamente sustentada pela literatura (Brunsson, 1993b; Brunsson, 2006; Cohen et al., 1972; Meyer et al., 1983; Meyer & Rowan, 1977; Weick, 1976), embora não seja unânime (Lutz, 1982; Ingersoll, 1993). Mesmo que as últimas décadas tenham sido marcadas pelo esforço para transformar as universidades em organizações mais completas (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000), para fortalecer a governança hierárquica por meio da burocratização, centralização, racionalização e responsabilização, esse processo não resultou em um relevante aumento do acoplamento, da coordenação e da consistência interna (Maassen & Stensaker, 2019; Manatos et al., 2017).

A Universidade, como todas as organizações, precisa de legitimidade perante os *stakeholders* para sobreviver. No caso da Universidade, e em especial de uma organização pública, essa necessidade é ainda maior. Sob o prisma da garantia da qualidade, a conformidade com os padrões tidos como legítimos está relacionada com a própria existência dos cursos, por meio dos processos de acreditação, além de melhores condições de financiamento e melhores colocações nos rankings, o que traz vantagens relativas à percepção dos futuros estudantes e a sua escolha por ingressar naquele curso ou naquela Universidade. Assim, além dos *stakeholders* mais óbvios, como estudantes e docentes, a Universidade está sujeita a um conjunto de agentes legitimadores (Deephouse & Suchman, 2008), tais como as agências de acreditação, e mediadores de legitimidade (Deephouse & Suchman, 2008), como as agências de ranking e a mídia. A Universidade, nesse sentido, necessita tanto de um endosso regulatório (Deephouse, 1996), a legitimidade conferida por agências que regulam formalmente a organização, quanto de um endosso público (Deephouse, 1996), a legitimidade conferida pelo público em geral. Os agentes e mediadores de legitimidade acrescentam uma miríade de *guidelines* de legitimação (Deephouse & Suchman, 2008), compostos por linguagens, valores, regras e normas (Deephouse & Suchman, 2008), que precisam ser satisfeitos pela Universidade no seu processo de legitimação. Dessa forma, a existência desses agentes, mediadores e *guidelines* de legitimação tornam o ambiente da Universidade, e conseqüentemente seu processo de legitimação, mais complexo.

No ensino superior, os sistemas de garantia da qualidade (SGQ) interagem com variados tipos de *stakeholders*, nos diversos níveis. Os objetivos da garantia da qualidade são definidos em uma complexa interação entre forças locais, nacionais, europeias e mesmo mundiais (Beerkens, 2015). *Stakeholders* diferentes possuem expectativas diversas, priorizam os objetivos de formas diferentes e esses objetivos e expectativas precisam ser considerados de alguma forma (Beerkens, 2015). Por isso, para atender às diferentes demandas de vários *stakeholders*, aos SGQ são atribuídos objetivos muito

diversos, tais como (Beerkens, 2015): (i) garantir a responsabilização no uso de recursos públicos; (ii) melhorar a qualidade do serviço educacional ofertado; (iii) informar estudantes e empregadores; (iv) estimular a competitividade entre as IES; (v) permitir comparações internacionais; (vi) garantir a conformidade com requisitos governamentais e de agências externas. Cada um desses objetivos visa atender demandas de um ou mais grupos de *stakeholders*. Incorporar todos esses objetivos poderia tornar os SGQ mais abrangentes e inclusivos, mas a dificuldade é que os diversos objetivos não são necessariamente compatíveis (Beerkens & Udam, 2017). Dessa forma, pode-se considerar que conviver com as demandas inconsistentes de forma a manter a legitimidade perante os *stakeholders* é um objetivo fulcral dos SGQ (Beerkens, 2015).

A legitimação das universidades perante seus *stakeholders* não está intrínseca e exclusivamente ligada ao que elas produzem. Quando o produto produzido por uma organização é de fácil avaliação, a legitimação e o sucesso da organização estão fortemente ligados à sua eficiência (Meyer & Rowan, 1977). O produto fornecido, ou pretensamente fornecido, pela universidade - uma educação de qualidade - é de difícil comprovação, comparação ou verificação (Brunsson, 1993b; Brunsson, 2006). Em termos de processos nucleares, a avaliação do aprendizado dos estudantes, por exemplo, é uma tarefa extremamente complexa, com limitações e problemas praticamente insolúveis (Knight, 2002). Assim, como forma de se legitimar e garantir apoios, a universidade tem que fazer algo além de demonstrar o seu produto (Brunsson, 2006), tem que incorporar regras institucionais que fortaleçam a confiança do ambiente na organização (Meyer & Rowan, 1977). Para Meyer et al (1983), “as organizações educacionais surgiram para fornecer o processo de educação com base em um conjunto de categorias institucionais socialmente padronizado, não necessariamente para racionalizar os processos de produção envolvidos na execução do trabalho”. As organizações educacionais podem, assim, ser classificadas como organizações mais políticas do que para a ação.

Como não é possível legitimar-se pelo produto, a exemplo de outras organizações políticas, as universidades buscam a legitimação pelas estruturas, processos e ideologias organizacionais. Esses três elementos podem substituir o produto no papel de refletir as normas do ambiente e responder a exigências externas (Brunsson, 1993b; Brunsson, 2006). Nesse sentido, o caminho para a legitimação passa por adotar estruturas e processos que sejam reconhecidos como justos, eficientes e modernos pelos *stakeholders*, e que satisfaçam também as exigências, cada vez mais específicas e ‘racionais’, da legislação (Brunsson, 2006). Também as ideologias devem refletir essas exigências, afirmando qualidades consideradas positivas e também objetivos, mesmo que sejam apenas meras intenções e não objetivos verdadeiramente alcançados ou alcançáveis (Brunsson, 2006). Logo, as estruturas, os

processos e as ideologias, assim como os produtos, precisam ser demonstrados, tornando a organização aberta ao público (Brunsson, 2006). Exige-se, assim, que a organização tenha, além de um ambiente técnico, preocupado com produtos e resultados, um ambiente institucional com foco na demonstração das estruturas, dos processos e das ideologias aos *stakeholders* de forma a caracterizá-la como uma organização que se comporta da forma que o seu ambiente exige (Brunsson, 2006). Quando a legitimidade depende da conformidade com o ambiente e quando essa conformidade está ligada a ganhos econômicos relevantes, as organizações tendem a adotar estratégias mais passivas de resposta às pressões ambientais, particularmente a estratégia de Aquiescer (Oliver, 1991). Assim, a universidade carece da conformidade para se legitimar.

As fontes de legitimidade de uma Universidade, ou seja, as pessoas ou organizações que podem conferir legitimidade, são diversas (Scott, 2001). De facto, abrangem, além dos *stakeholders* internos, agências de acreditação, associações profissionais, agências que oferecem bolsas de estudo e financiam projetos de pesquisa etc. Dessa forma, a Universidade está sujeita a exigências de diversos grupos de *stakeholders*. Como acontece nas organizações políticas, as exigências dos diferentes *stakeholders* são inconsistentes (Udam & Heidmets, 2013). Quando focamos na garantia da qualidade, temos essa inconsistência agravada pelo fato de existirem múltiplas e inconsistentes concepções da qualidade adotadas pelos diversos *stakeholders* (Westerheijden et al., 2007). Quando as pressões ambientais vêm de múltiplos *stakeholders* e são inconsistentes, Aquiescer não é suficiente, é necessário adotar outras estratégias (Oliver, 1991). Quando existe uma dependência em relação aos *stakeholders*, porém, estratégias de resistência mais ativas como Desafiar e Manipular tornam-se menos viáveis, restando as estratégias de Ajustar e Evitar.

A compatibilidade entre as pressões externas e os objetivos internos da organização influenciam a escolha por uma estratégia. Aquiescer é uma estratégia adequada quando pressões e objetivos estão alinhados, enquanto Ajustar e Evitar são estratégias melhores quando o alinhamento é apenas moderado (Oliver, 1991). Quando se fala em qualidade, é difícil imaginar que as pressões ou os objetivos não sejam no sentido de melhorar a qualidade do serviço oferecido pela Universidade. A qualidade é um valor consensualmente desejável e inquestionável (Veiga & Magalhães, 2019). Porém, é também uma palavra-chave com tantas possíveis interpretações que pode ser considerada como vazia de significado (Veiga & Magalhães, 2019). Temos que lembrar que, conforme discutido na seção 2.2, as concepções da qualidade adotadas pelos diferentes *stakeholders* tendem a ser diferentes. Assim, embora exista uma consistência em termos gerais, basta considerar de forma mais detalhada as concepções e comparar as expectativas e as ações em um campo mais prático para essa

consistência tornar-se significativamente mais débil. Logo, estamos, mais uma vez, lidando com demandas inconsistentes que não podem ser satisfeitas pela conformidade total com todas elas de forma concomitante.

A conformidade afeta a autonomia e essa relação afecta a escolha da estratégia. É esperado que as organizações renunciem a certa autonomia em troca de legitimidade (Oliver, 1991), mas as respostas a essa expectativa podem variar dependendo do nível de redução da autonomia. Quando a conformidade com as pressões ambientais não afeta significativamente a autonomia interna da organização, há uma maior tendência a Aquiescer (Oliver, 1991). Por outro lado, quando há uma percepção de perda de autonomia, há uma maior tendência a resistir por meio de estratégias mais ativas, como Ajustar e Evitar, e, nos casos em que a perda de autonomia é mais dramática, Desafiar e Manipular (Oliver, 1991). Na Universidade há uma percepção, por parte dos professores, de que os processos de garantia da qualidade restringem a autonomia acadêmica (Hoecht, 2006; Newton, 1999). Assim, uma estratégia possível é aceitar uma conformidade formal, cerimonial, e preservar a autonomia nas atividades diárias (Harvey & Newton, 2007), ou seja, adotar a estratégia de Evitar.

A forma de controle exercida sobre a organização influencia a seleção da estratégia. Quando a conformidade com as pressões ambientais é controlada por meio da coerção legal, ou seja, é imposta pela autoridade legal, por leis ou mandatos governamentais, há uma menor tendência à resistência (Oliver, 1991). Quando as consequências da não conformidade são altamente punitivas e estritamente aplicadas, Aquiescer pode ser a estratégia preferencial (Oliver, 1991). Quando a coerção, a vigilância ou as sanções são moderadas, a organização pode tentar uma estratégia de Ajuste ou tentar Evitar as regras e requisitos institucionais, buscando reduzir a exposição ao escrutínio ou adotar procedimentos ritualizados para gerar uma aparência de conformidade com determinadas regras (Oliver, 1991). Quando falamos da conformidade com um SGQ, referimo-nos a avaliações que são realizadas de forma temporalmente dispersa e, dado o tempo relativamente curto dispendido nesse processo e a impossibilidade de uma análise próxima e detalhada das atividades cotidianas, as avaliações pouco aprofundadas. A obtenção de informações condizentes com a realidade depende, sobretudo, da disposição dos avaliados em fornecer elementos para os avaliadores. Assim, o controle não é tão estrito a ponto de demandar uma estratégia de Aquiescer. É possível adotar uma estratégia de Evitar, executando atividades cerimoniais com foco na avaliação e separando os procedimentos formais das atividades reais do dia a dia.

A seleção da estratégia depende abrangência da difusão das normas nas demais organizações do mesmo ambiente. Quando as normas estão amplamente difundidas a ponto de serem tomadas por

garantidas, a organização pode Aquiescer por não saber agir de outra forma, por partir do pressuposto que determinado comportamento é o correto (Oliver, 1991). As organizações também tendem a Aquiescer quando as normas, ainda que não sejam tomadas como garantidas, estão tão amplamente difundidas que conferem legitimidade imediata a quem está em conformidade com elas (Oliver, 1991). É o que acontece, por exemplo, no isomorfismo mimético (Oliver, 1991). Quando a difusão não é tão ampla, mas apenas moderada, as organizações podem tentar adaptar essas normas ao contexto local ou buscar uma aparência de conformidade por meio de atividades cerimoniais (Oliver, 1991). Em relação às Universidades, a adoção de processos de garantia da qualidade é cada vez mais ampla, muito em função de pressões regulatórias. Mas a difusão dos requisitos da qualidade embutidos nos SGQ ainda não atingiu uma amplitude tão grande e com resultados tão consistentes, a ponto de os processos de garantia da qualidade serem tomados por garantidos ou a ponto de convencer todos os atores organizacionais de que esse é o caminho certo a ser seguido. Assim, estratégias de conformidade parcial continuam a ser mais plausíveis que as de conformidade total.

O grau de incerteza do ambiente influencia a seleção da estratégia. Quando o ambiente é mais incerto, estratégias mais passivas tendem a ser adotadas, pois a legitimidade passa a ser mais ainda mais essencial para a sobrevivência da organização e a conformidade institucional adquire importância como proteção frente às turbulências (Oliver, 1991). Ambientes incertos aumentam a necessidade de a organização reestabelecer a aparência de controle sobre os seus resultados e, por isso, a probabilidade de a organização recorrer ao isomorfismo mimético ou a táticas evasivas para demonstrar conformidade é maior (Oliver, 1991). Nas últimas décadas, e de forma mais acelerada, no caso europeu, a partir de Bolonha, as Universidades têm vivenciado alterações em seus ambientes, com a adoção de práticas mais 'empresariais', passando a condicionar a forma como a organização é percebida pelo ambiente, com implicações para o afluxo de estudantes e de financiamentos públicos e privados. Essas mudanças, das quais a maior ênfase nos processos de acreditação e garantia da qualidade faz parte, torna o ambiente mais turbulento e, portanto, desfavorecem a opção por estratégias mais ativas de resistência.

Percebe-se, pelas características das Universidades e dos seus ambientes descritas anteriormente, que as estratégias e Ajustar e Evitar são as mais adequadas relativamente à maioria dos fatores. Entretanto, a aplicação das táticas de ajuste é complicada dado o grande número de *stakeholders*, as inconsistências dos requisitos e das expectativas e a diferença de capacidade de legitimação entre eles. Por exemplo, a tática de balancear, ou seja, de buscar uma conformidade parcial e paritária entre os *stakeholders*, seria mais viável se a capacidade de legitimação também

fosse paritária e se os requisitos e as expectativas não fossem inconsistentes. É difícil balancear o atendimento a conformidades, por exemplo, quando o Estado, por meio das agências reguladoras, possui uma capacidade legitimadora tão grande que pode, em último caso, definir que determinado curso é ilegítimo por não atender aos requisitos estabelecidos e que, por isso, não pode funcionar. Temos, no contexto da Universidade, verdadeiros *stakeholders* dominantes e definitivos que precisam ser satisfeitos quase totalmente, ainda que por uma conformidade parcial disfarçada de total. Também é difícil o balanceamento quando o atendimento da expectativa de um *stakeholder* conflita com a expectativa de outro. Da mesma forma, pacificar e negociar são táticas de complexa implementação quando os *stakeholders* são muitos, com diferentes capacidades de legitimação e com requisitos e expectativas inconsistentes. A estratégia de Evitar, por outro lado, como pode ser visto na discussão sobre *loose coupling* e hipocrisia organizacional, é especialmente útil nesse contexto de multiplicidade de *stakeholders* e de inconsistência de requisitos e expectativas. Talvez por isso a estratégia de Ajustar, apesar de perceptível em algumas situações, mostrou-se bem menos saliente que a estratégia de Evitar no estudo de caso realizado (ver seção 6.3).

Não é necessário, entretanto, que uma única estratégia seja adotada em todos os momentos e na relação com todos os *stakeholders*. A saliência dos *stakeholders*, a sua capacidade de conferir legitimidade, varia de acordo com a unidade organizacional e também ao longo do tempo (Scott, 2001). Assim, uma agência de acreditação pode ser mais saliente para a área interna de garantia da qualidade ou para a direção de um curso que vai passar por um processo de acreditação em breve do que para os estudantes ou o corpo docente de forma geral. Da mesma forma, os empregadores podem ser legitimadores mais salientes para os estudantes e para um núcleo de estágios, enquanto uma agência que financia projetos de pesquisa pode ser mais saliente para os docentes. Logo, estratégias de resposta diferentes podem ser utilizadas em tempos diferentes ou em relações com *stakeholders* diferentes. Não é possível, entretanto, alterar as atividades diárias em cada uma dessas situações, o que leva a Universidade a adotar diferentes fachadas e diversos comportamentos hipócritas.

A hipocrisia em organizações educacionais pode ter diversas fontes. Pode haver inconsistência entre os diversos níveis administrativos, diversidade de implementação pelos docentes das decisões tomadas pelas áreas funcionais administrativas (Kılıçoğlu, 2017). Podem, também, existir inconsistências entre unidades organizacionais equivalentes, do mesmo nível (Meyer et al., 1983). Essas inconsistências, tanto no sentido vertical quanto no sentido horizontal, são possíveis porque as organizações educacionais são *loosely coupled systems*.

A visão das organizações educacionais como *loosely coupled systems* não é nova. Por um lado, temos a relevância de fatores que incentivam o *loose coupling*, como a existência de múltiplos objetivos cujas relevâncias atribuídas são variáveis entre os diversos atores, gerando tensões (Rosa & Teixeira, 2014). Por outro lado, temos a pouca presença de fatores que promovem o *tight coupling*, como mostra Weick (1976) ao destacar que as duas principais forças de promoção de acoplamento - a tecnologia e a autoridade - são pouco proeminentes nas organizações educacionais. No acoplamento pela tecnologia há um acoplamento induzido pelas tarefas, ou seja, as diversas tarefas, subtarefas e papéis são tecnicamente muito dependentes uns dos outros (Weick, 1976). No caso da autoridade, a atribuição de responsabilidades, as sanções, recompensas e oportunidades são os elementos de promoção do acoplamento (Weick, 1976). A educação, porém, é uma tarefa difusa e com tecnologia incerta (Weick, 1976). Por isso é difícil estabelecer dependências e relações causais. Realmente, quando pensamos em uma Universidade, por exemplo, é difícil, na maioria dos casos, visualizar uma forte dependência entre as decisões administrativas de um reitor e as atividades de um professor em sala de aula. Da mesma forma, é incomum que alguém com uma posição hierarquicamente superior, em uma posição de teórica autoridade, determine a forma como o professor deve executar suas atividades de ensino e pesquisa. O mais comum é que as decisões do reitor e as ordens de um superior hierárquico impactem atividades acessórias do professor, como o preenchimento de formulários e a elaboração de relatórios.

Nesse sentido, temos que o *loose coupling* possui uma relação bidirecional com a autonomia docente. As organizações, segundo Weick (1976), controlam o trabalho de duas formas: (i) por meio da certificação ou da determinação de quem faz o trabalho; (ii) por meio da inspeção ou do controle de como o trabalho é feito. Como *loosely coupled systems*, as organizações educacionais apresentam um controle frouxo das atividades. O trabalho não é inspecionado nem avaliado ou, quando é avaliado, isso é feito muitas vezes de forma superficial (Weick, 1976). Como as consequências das ações dos docentes para a educação dos estudantes são ambíguas e de difícil mensuração, é difícil determinar quais ações são mais adequadas ou classificar uma ação como errada. Dessa forma, quando o docente manifesta que as intenções das suas ações são adequadas para satisfazer as expectativas dos *stakeholders*, é difícil contestar a ação em si (Weick, 1976). Como consequência, temos que nas organizações educacionais dão mais espaço para a autodeterminação dos atores (Weick, 1976). Nesse contexto, na ausência de controle sobre como o trabalho é feito (inspeção), resta a alternativa de controlar quem faz o trabalho (certificação) (Weick, 1976), ou seja, é necessário ter docentes capacitados e motivados e confiar-lhes o trabalho a ser realizado. Assim, a autonomia docente é uma

característica que é permitida pelo *loose coupling* e que, ao mesmo tempo, contribui para o enfraquecimento do acoplamento.

Dadas as regulamentações existentes, as Universidades tendem a adotar, por efeito isomórfico, processos que atendem mais as expectativas externas que as necessidades e características internas. O isomorfismo é uma tendência em organizações que operam em ambientes muito institucionalizados, como é o caso do ensino superior (Santiago & Carvalho, 2016; Stensaker et al., 2019). Dadas as pressões do ambiente institucional, as organizações educacionais tentam se legitimar por meio de uma aparência racional, com ênfase na responsabilização e no controle, adotando uma retórica mais relacionada com a conformidade com as políticas do que com os interesses dos estudantes (Kılıçoğlu & Kılıçoğlu, 2019). No caso específico da garantia da qualidade, essa racionalização tem sido historicamente incorporada por meio de processos de isomorfismo coercivo e mimético no contexto do *New Public Management* (Cardona et al., 2020; Farquharson, 2013; Rhoades & Sporn, 2002). Os atores institucionais internos possuem consciência das pressões nacionais e internacionais (Diogo, 2019), caracterizadas pela existência de *rankings* com critérios padronizados (Anafinova, 2020) e por processos e uma legislação impostas no sentido *top-down*, o que leva à adoção do isomorfismo como forma de legitimação em um contexto de mudanças e incertezas (Diogo, 2019; Dobbins, 2017).

O isomorfismo dos processos, porém, ocorre em um nível mais simbólico e retórico que em um nível prático (Anafinova, 2020; Santiago & Carvalho, 2016). Como a educação superior é um *loosely coupled system*, os processos definidos de forma centralizada não são, necessariamente, refletidos no cotidiano da organização (Lipson, 2007). Em organizações educacionais, na perspectiva neoinstitucional, processos de padronização e a adoção de práticas ligadas a tendências de mercado, como a gestão da qualidade total (TQM), são muitas vezes vistos como estruturas superficiais, ligadas mais à manutenção de uma fachada racional do que às práticas reais (Kılıçoğlu, 2017; Kılıçoğlu et al., 2017). Essas estruturas estão, assim, debilmente acopladas com as ações, gerando inconsistências entre ideologias e estruturas administrativas, de um lado, e a implementação real das práticas, do outro (Kılıçoğlu, 2017; Kılıçoğlu et al., 2017). Assim, embora os documentos institucionais de várias IES possam estar, por vezes, isomorficamente alinhados (Stensaker & Fumasoli, 2017; Stensaker et al., 2019), isso não implica em um conseqüente isomorfismo das práticas reais.

Nesse contexto, os diretores de curso e de departamento representam um ponto de desacoplamento. Há uma inerente tensão entre o SGQ definido de forma centralizada e a autonomia das subunidades, como departamentos e cursos, para desenvolver seus próprios padrões e regras (Elken & Stensaker, 2020). Da mesma forma, há uma tensão entre a crescente formalização dos

procedimentos adotados pelas subunidades, por vezes em decorrência dos processos centrais, e as práticas individuais dos docentes (Elken & Stensaker, 2020). Nesse contexto, embora submetidos às demandas gerencialistas da alta direção, os diretores possuem valores mais alinhados com os demais docentes, com preferência para o colegiado em detrimento do centralismo (Saunders & Sin, 2015). Submetidos a pressões de ambos os lados, tendem a valorizar mais o alinhamento aos seus pares docentes que aos gestores não-docentes, atuando como uma camada de proteção frente às demandas burocráticas e centralistas da alta administração (Saunders & Sin, 2015). Assim, enquanto a alta administração olha para fora, buscando uma conformidade legitimadora, os gestores acadêmicos intermediários olham para dentro, atuando como tradutores entre as demandas formais e as práticas reais (Saunders & Sin, 2015). Existem, assim, duas organizações paralelas: uma formal, com os processos formais definidos centralizadamente, e uma informal, que subverte muitas vezes esses processos de forma a preservar a autonomia das unidades e dos docentes. Portanto, embora a organização formal seja de grande importância, só se pode abordar a qualidade de forma adequada se forem considerados também os indivíduos que interpretam as restrições e condições organizacionais (Elken & Stensaker, 2020).

A organização formal produz discursos e decisões que refletem as exigências inconsistentes e fornecem um *front-stage* para consumo interno e, principalmente, externo. No domínio da qualidade, esse *front-stage* tenta apresentar a organização como alinhada com todos os padrões estabelecidos e com o que é expectável de uma IES de qualidade. Os discursos e as decisões não se concretizam necessariamente em ações e resultados, já que grande parte das ações e seus consequentes resultados estão no campo da organização informal. No *backstage* prevalecem as concepções e decisões locais, ainda que seja necessário fornecer, mesmo que de como mero ritual, elementos para que o *front-stage* seja mantido. Dessa forma, no *front-stage* as ações destinam-se, muitas vezes, apenas à manutenção de uma fachada de conformidade à organização formal, enquanto no *backstage* são executadas as ações determinadas localmente pela organização informal. Fica estabelecido, assim, um contexto que caracteriza a hipocrisia organizacional, com inconsistências entre a organização formal e a organização informal, e entre discursos, decisões e ações.

A organização formal e a organização informal, porém, possuem potenciais pontos de interseção. As auditorias são exemplos de situações em que, dados os objetivos por vezes conflitantes de auditores e organizações, a hipocrisia organizacional pode ser a única alternativa viável (Nickel & Roberts, 2014). Nos casos das IES, a avaliação externa é uma situação em que a organização informal é questionada a respeito do atendimento dos processos estabelecidos pela organização formal.

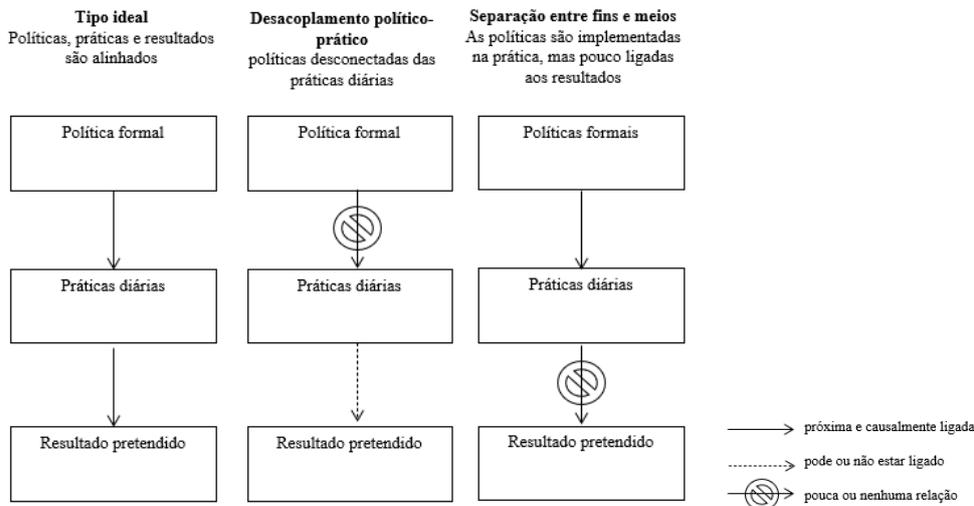
Organizações hipócritas estão sempre em risco quando precisam comunicar-se concomitantemente com vários *stakeholders* (La Cour & Kromann, 2011). No caso de auditorias externas, é uma situação em que o *backstage* pode ser exposto, em que a hipocrisia organizacional pode ficar excessivamente à mostra. Porém, como ações e produtos/resultados são de difícil qualificação, no *front-stage* busca-se refletir as expectativas dos avaliadores por meio de discursos e decisões. Os discursos são muitas vezes ensaiados entre os diversos elementos, docentes, pessoal não-docente e estudantes. Por vezes, porém, algum desses elementos expõem as inconsistências entre discursos, decisões e ações, deixando o *backstage* exposto.

Não se deve, porém, assumir que a estrutura formal não afeta as ações. Lutz (1982) aponta, em uma série de episódios, características da Universidade que persistem até hoje e que apresentam um quadro mais *tightly coupled* do que *loosely coupled*. As decisões a respeito de recursos materiais e humanos são centralizadas, estudantes são alocados em classes segundo um procedimento prescritivo, as disciplinas precisam ser cursadas de acordo com a grade curricular, classificações e aprovações são atribuídas com base em uma escala pré-definida, etc. Com as reformas ocorridas sob a influência do *New Public Management* (NPM), o enfraquecimento dos colegiados e a maior centralização das decisões tornaram-se ainda mais salientes, assim como a padronização e a burocratização.

As atividades mais afetadas, porém, são aquelas que possuem menos relação com os resultados esperados, no caso, em termos de ensino, aprendizagem e investigação. As atividades mais afetadas são as atividades administrativas. O fortalecimento da governança hierárquica por meio da burocratização, centralização, racionalização e responsabilização resultou em uma percebida melhoria nos processos administrativos, à custa de um aumento da carga de trabalho de docentes e não-docentes em atividades administrativas, mas teve pouco impacto percebido no ensino e na pesquisa (Maassen & Stensaker, 2019). Mesmo as prescrições mais relacionadas com as atividades-fim, como os currículos das disciplinas e os sistemas de classificação, deixam bastante margem para os docentes adorarem os conteúdos e critérios que acharem melhor. Além disso, mesmo que decisões sejam tomadas de forma hierárquica e centralizada, elas podem não ser refletidas em ações, ou podem ser refletidas em ações meramente cerimoniais, sem que o objetivo da decisão seja alcançado mesmo que as práticas diárias sejam afetadas. De toda forma, não se pode falar de um desacoplamento total entre a estrutura formal e as práticas diárias.

Figura 8

Loose coupling entre políticas e práticas e entre práticas e resultados



Nota: Adaptado de Bromley & Powell (2012).

Talvez um modelo mais apropriado para representar o *loose coupling* em universidades seja o apresentado por Bromley e Powell (2012). Os autores observam que, desde os trabalhos seminais a respeito dos *loosely coupled systems*, o ambiente em que as organizações operam passou por mudanças que o tornaram ainda mais racionalizado (Bromley & Powell, 2012). A cultura de auditoria obriga as organizações a terem um melhor alinhamento entre suas políticas e suas práticas (Bromley & Powell, 2012). Nessa mesma linha, Amaral et al (2007) salientam que as IES têm respondido às pressões externas com cada vez mais micro gerenciamento. Assim, as diferenças entre discursos e ações, entre políticas e práticas, acaba por ser menos comum que o esperado (Bromley & Powell, 2012) e tendem a diminuir com o tempo (Bromley & Powell, 2012). Mesmo quando a adoção das práticas é apenas cerimonial, ela causa efeitos reais na organização (Bromley & Powell, 2012).

Quando as políticas são implementadas de forma cerimonial, porém, a organização passa a executar uma série de práticas que são apenas simbólicas, que estão desvinculadas, ou parcialmente desvinculadas, dos resultados (Bromley & Powell, 2012). A partir desse contexto, os autores argumentam que, mais do que o *loose coupling* entre políticas e práticas, é importante investigar o *loose coupling* entre meios e fins, entre as práticas e os resultados (Bromley & Powell, 2012). A ideia central é que as políticas causam impacto nas práticas, mas as práticas não impactam os resultados (Bromley & Powell, 2012). Em resumo, as práticas previstas na estrutura formal ou embutidas nos discursos e decisões existem, são implementadas, mesmo que de forma cerimonial, e apresentam relativa conformidade com o previsto. Os objetivos dessas práticas, porém, não são alcançados ou

estão desvinculados dos resultados organizacionais. Em consonância com Sin & Manatos (2014) e retomando a metáfora da escada discutida na seção 2.3.2, temos que há uma aparente conformidade das IES com as orientações europeias, concretizadas em regras e regulamentos, e as práticas acadêmicas estão em aparente conformidade com os regulamentos da IES, mas essas conformidades são apenas *proforma*, sem se refletir efetivamente em resultados. Essa ideia está representada na Figura 8.

4 Estratégia de Investigação

Esta investigação está assente, em termos de estratégia científica, em um estudo de caso. O estudo de caso é uma estratégia de investigação (Dooley, 2002; Yin, 1994) que trata de eventos contemporâneos que devem ser estudados dentro de seus contextos e que não precisam se sujeitar - e seria prejudicial se assim o fosse - a controles e manipulações (Benbasat et al., 1987; Rowley, 2002; Yin, 1994).

A relação do objeto de estudo com o contexto é fundamental. O estudo de caso é adequado quando é necessário investigar um fenômeno complexo em seu contexto real (Dooley, 2002; Rowley, 2002; Yin, 1994). Em especial, o estudo de caso é adequado quando as condições de contexto devem ser estudadas de forma detalhada (Dooley, 2002) por serem consideradas relevantes para a investigação (Yin, 1994), sendo os processos sociais influenciadores de e influenciados por essas condições (Hartley, 2004). É útil, portanto, em investigações que abordam situações cujos limites não estão claramente definidos (Dooley, 2002; Gil, 1999) e quando a investigação não deve separar o fenômeno e o contexto, mas explorar a interação entre eles (Hartley, 2004). No caso dos estudos organizacionais, a consideração do contexto como fonte de explicação para os comportamentos organizacionais é cada vez mais comum (Hartley, 2004). Isso se dá porque muitas vezes os estudos de caso buscam estudar comportamentos que só podem ser completamente entendidos ao se considerar as forças externas e internas à organização (Hartley, 2004). Logo, o alargamento do estudo de caso (Burawoy, 1998) para abranger aspectos não apenas dos níveis micro e meso, mas também do contexto macro, ou seja, para tratar a análise da agência de forma mais holística (Domingues, 2021), apresenta benefícios analíticos.

O estudo de caso pode utilizar uma estratégia de estudo de caso único ou estudo de caso múltiplo, com cada uma dessas estratégias sendo mais vantajosa relativamente a determinados aspectos. Ao optar por estudar um único caso, com mais profundidade, ao invés de um conjunto de casos, estudados de forma mais superficial, o pesquisador tem a possibilidade de descrever melhor o contexto (Dyer & Wilkins, 1991). Sendo adequado para estudar casos críticos, extremos ou especialmente reveladores (Rowley, 2002; Yin, 1994). O estudo de múltiplos casos, por sua vez, permite estudar a mesma questão em diferentes contextos (Voss et al., 2002), facilita mais a replicação, testagem e incremento de teoria (Benbasat, Goldstein & Mead, 1987; Eisenhardt & Graebner, 2007; Hartley, 2004; Rowley, 2002; Yin, 1994) e promove conclusões mais baseadas em teoria do que em empiria (Mitchell, 2000).

O estudo de caso apresenta uma série de características e requisitos teóricos e técnicos. A escolha dos casos é fundamental. Por um lado, é preciso ter em conta os objetivos e questões de pesquisa (Rowley, 2002). Os casos escolhidos devem potencializar o entendimento do problema investigado (Eisenhardt & Graebner, 2007; Stake, 1995) e a extensão e reconstrução teórica (Burawoy, 1998). Por outro lado, devem ser consideradas restrições como o acesso aos dados e a disponibilidade de tempo e outros recursos (Rowley, 2002). Portanto, é preciso, na escolha dos casos, equilibrar a relevância analítica com a viabilidade do estudo.

A descrição dos casos é importante para que o estudo traga contributos reais. Embora o estudo de caso, de forma geral, não se preste a generalizações e predições (Dooley, 2002), e particularmente à generalização estatística (Rowley, 2002), uma melhor descrição permite que os contributos sejam mais facilmente aplicados em outras situações pelo aumento de sua “comparabilidade” (Goertz & LeCompte, 1984, p.228). Assim, o público poderá avaliar a congruência entre o contexto descrito do estudo de caso e outros contextos (Lincoln & Guba, 2000), o que dá base para uma generalização naturalística (Stake, 2000). Também é possível a generalização analítica, em que os dados empíricos são comparados a uma teoria pré-existente (Rowley, 2002; Yin, 1994), ou seja, o investigador busca generalizar os resultados encontrados para uma teoria mais abrangente, e não para outros casos (Yin, 1994). Em qualquer caso, a generalização nunca é automática, necessitando de outros casos que confirmem a teoria (Yin, 1994), o que pode ser visto como uma desvantagem do estudo de caso.

A triangulação reforça a validade e a confiabilidade do estudo de caso. A triangulação ocorre quando o uso de diferentes métodos enseja ao investigador “realçar ou invalidar as interpretações realizadas” (Morgado, 2012, p.125). Entre outras dimensões, a triangulação pode incluir diversas teorias (Denzin, 1989; Hartley, 2004) e diferentes fontes e técnicas de recolha de dados (Hartley, 2004; Morgado, 2012; Patton, 1987). Dessa forma, a triangulação contribui para aumentar a validade externa e a confiabilidade da pesquisa (Dooley, 2002).

O diálogo com a teoria aumenta a consistência do projeto e potencializa os contributos teóricos. É importante comparar os achados da pesquisa com a literatura existente a fim de encontrar inconsistências (Eisenhardt, 1989), uma vez que a teoria permite, avaliar a consistência e a plausibilidade de dados e interpretações (Hartley, 2004). Pode-se, dessa forma, ultrapassar os obstáculos apresentados por uma pesquisa baseada em informações verbais, escritas e faladas, em que as linguagens, crenças, disposições e interesses do investigador e das diversas categorias de inquiridos não necessariamente convergem (Foddy, 1996; Ghiglione & Matalon, 1997; Tuckman,

1994). O diálogo com a teoria permite, ainda, identificar necessidades de aprofundamento e possibilidades de extensão teórica (Eisenhardt, 1989). Dessa forma, o quadro teórico inicial pode ser reconstruído progressivamente a partir da pesquisa de campo (Burawoy, 1998). Logo, o diálogo entre os resultados empíricos e a teoria contribui para a validade externa e a confiabilidade da pesquisa, além potencializar a extensão teórica.

O estudo de caso permite a exploração de diversas fontes de dados. Quanto à coleta de dados, o estudo de caso pode acomodar vários tipos de fontes e técnicas (Eisenhardt & Graebner, 2007), tais como análise documental, entrevistas, questionários, observação etc. (Dooley, 2002; Rowley, 2002; Yin, 1994). A utilização de várias fontes e técnicas de recolha de dados tanto permite que fenômenos complexos sejam melhor discutidos quanto que seja feita a triangulação dos dados coletados (Dooley, 2002; Hartley, 2004; Rowley, 2002). O estudo de caso, nesse sentido, é visto como uma estratégia de investigação assente em múltiplas fontes de evidência cuja convergência pode ser avaliada, dentro de um caso ou entre casos (Dooley, 2002), por meio de triangulação (Rowley, 2002; Yin, 1994), reforçando a validade da investigação (Dooley, 2002).

4.1 Caracterização do estudo de caso

A estratégia de investigação consistiu em um estudo de caso do Sistema de Garantia da Qualidade (SGQ) de uma Instituição de Ensino de Superior (IES) aqui denominada de Universidade U. Essa abordagem é coerente com o objeto de estudo, uma vez que ele não pode ser estudado fora de seu contexto e trata de eventos contemporâneos que não precisam se sujeitar a controles e manipulações (Benbasat, 1987; Yin, 1994). A escolha da Universidade U não foi acidental. Trata-se de uma IES pública em Portugal, e foi escolhida por atender uma série de critérios metodológicos e práticos. Por um lado, a acessibilidade pragmática às fontes e, por outro lado, a representatividade teórica do caso, o qual será particularmente útil para o entendimento do fenômeno estudado (Eisenhardt & Graebner, 2007). Em termos de acessibilidade, a localização geográfica em Portugal foi fator importante, pois uma IES localizada em algum lugar que demandasse muitos deslocamentos longos por parte da investigadora inviabilizaria a investigação. O principal critério, porém, foi “maximizar o que podemos aprender” (Stake, 1995, p.4). Ou seja, o foco não está no caso particular em si, mas nas perguntas que podem ser respondidas por meio do estudo do caso (Stake, 1995).

As características da Universidade U potencializam a reconstrução teórica. Ela apresenta todas as principais estruturas esperadas de um SGQ em conformidade com as diretrizes nacionais e europeias. Possui um SGQ certificado e em funcionamento há vários anos, o que implica que o SGQ foi

avaliado por uma entidade externa, no caso a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), e julgado adequado. Indica também uma maior probabilidade de que os entrevistados tenham tido contato com os processos de garantia da qualidade do que no caso de uma IES que tenha o SGQ em funcionamento há pouco tempo. Esse aspecto é importante principalmente devido à existência de processos importantes, como a avaliação externa, que ocorrem em períodos mais espaçados. A Universidade U também possui uma área dedicada à garantia da qualidade, o que permitiu escolher, de forma mais focalizada, pessoas responsáveis pela definição e pelo acompanhamento do SGQ. Por fim, a IES possui seus procedimentos de garantia da qualidade documentados, o que facilitou a análise documental inicial, de forma a subsidiar a elaboração do guião de entrevistas.

Esta investigação adota a estratégia de estudo de múltiplos casos. Embora seja estudada uma única IES, serão abordadas duas diferentes unidades orgânicas, no caso duas escolas ou institutos diferentes. Essas unidades foram identificadas como Unidade 1 e Unidade 2. Esta escolha está ancorada nas características do objeto e da investigação. O fato de os casos serem de uma mesma IES reduz a representatividade em relação ao universo das IES, mas permite comparar dois casos inseridos em um mesmo contexto organizacional. Essa característica é importante para validar a ideia, presente na literatura, de que as unidades orgânicas de uma IES fazem as suas próprias interpretações do contexto organizacional (Kleijnen et al., 2011; Veiga & Amaral, 2006). Dada essa premissa de que os resultados de cada unidade podem ser diferentes, considera-se cada uma dessas unidades como um caso diferente. O número reduzido de casos, embora prejudique a representatividade, torna viável a valorização da sua descrição.

A pesquisa recorre à triangulação de teorias e fontes, a qual reforça a validade e a confiabilidade. A triangulação de fontes foi realizada por meio da utilização de diferentes fontes, primárias e secundárias, e técnicas de coleta. A coleta de dados primária foi realizada por meio de entrevistas com diferentes grupos de *stakeholders*. A coleta de dados secundários recorreu à análise documental. Deste modo, a análise de fontes primárias permite obter informações sobre os significados atribuídos, conhecimentos, valores, preferências, atitudes e crenças dos entrevistados (Morgado, 2012; Tuckman, 1994); por sua vez, a análise de fontes secundárias permite o conhecimento de atividades diretamente não observadas (Stake, 1995), complementar informações obtidas por outras técnicas (Lessard-Hébert et al., 2005; Morgado, 2012) e “realçar ou invalidar as interpretações realizadas” (Morgado, 2012, p.125). As etapas da investigação permitem a triangulação entre teoria e dados empíricos. Em termos de etapas, a investigação teve início com uma revisão da literatura, descrita do capítulo 0. Essa revisão objetivou avaliar outros trabalhos na área e entender o

contexto geral onde a investigação se insere. A revisão da literatura guiou a construção do quadro teórico apresentado no capítulo 3, sendo estes os alicerces da investigação. Os dados empíricos obtidos foram analisados com base no quadro teórico de forma a avaliar a consistência de dados e interpretações (Hartley, 2004) e determinar necessidades de aprofundamento e possibilidades de extensão teórica (Eisenhardt, 1989). Logo, além do confronto entre fontes primárias e secundárias, os resultados obtidos foram analisados à luz de um quadro teórico composto por diversas teorias, assegurando a triangulação de fontes e teorias.

4.2 Recolha de dados

Na presente investigação, as técnicas de recolha de dados utilizadas foram entrevistas semiestruturadas e análise documental. A opção por uma abordagem mais assente em entrevistas que em observação se justifica pelas características da pesquisa. O inquérito, no presente caso inquérito por entrevista, permite obter informação sobre comportamentos dos indivíduos cuja observação demandaria demasiado tempo (Ghiglione & Matalon, 1997). Como a maioria dos participantes interage de forma espaçada e esporádica com os Sistemas de Gestão da Qualidade, suas percepções e seus comportamentos podem ser mais bem capturados de outras formas que não a observação. O inquérito também é adequado quando a observação direta implica em uma intimidade inaceitável (Ghiglione & Matalon, 1997). No presente caso, as atividades dos atores incluem, por exemplo, a avaliação de um professor por um aluno e vice-versa, situação na qual a observação poderia constranger os inquiridos, provocar comportamentos não naturais e até dificultar a concessão de acesso da pesquisadora às informações.

O inquérito por entrevista também é adequado para capturar informações que só podem ser captadas de forma prática por meio da linguagem. Dentre essas informações, temos opiniões, preferências, explicações e o significado que os indivíduos atribuem a seu próprio comportamento (Quivy & Campenhoudt, 1998; Sellitz et al., 1975). A importância dessas informações para a pesquisa compõe o quadro que justifica a opção por uma investigação com base no inquérito por entrevistas, além da análise documental. Assim, o principal objetivo das entrevistas é “compreender os significados que os entrevistados atribuem a determinadas questões e/ou situações” (Morgado, 2012, p.72). Segundo Tuckman (1994), a entrevista busca obter informações sobre os conhecimentos, valores, preferências, atitudes e crenças dos entrevistados.

Entrevistas em pesquisas qualitativas podem assumir diferentes formatos. Podem ir desde entrevistas com questões mais focadas, para entender aspetos pontuais ou processos, até entrevistas

bem mais abertas, para examinar tópicos mais abrangentes como a cultura organizacional (King, 2004). Nesta investigação foram utilizadas, primordialmente, entrevistas semiestruturadas. Estas são particularmente úteis para explorar as opiniões e percepções dos entrevistados, especialmente quando se trata de temas complexos (Barribal & While, 1994). O objetivo, mais que respostas diretas, é obter descrições de episódios e explicações a respeito dos tópicos pesquisados (Stake, 1995). Esse tipo de entrevista cria condições para que a pessoa entrevistada fale abertamente, cabendo ao entrevistador conduzir a aplicação da forma mais natural possível na direção dos objetivos de pesquisa (Morgado, 2012). Sublinha-se que, nesse tipo de entrevista, o entrevistado é convidado a responder a questões amplas, utilizando suas próprias palavras e seu próprio quadro de referência, e, caso o subtema de interesse do investigador não seja abordado ou a resposta precise ser detalhada ou clarificada, ele pode apresentar uma nova questão (Barribal & While, 1994; Ghiglione & Matalon, 1997). Logo, as entrevistas semiestruturadas são especialmente úteis para captar as percepções dos entrevistados, em especial quando eles possuem perfis diversos (Barribal & While, 1994), o que está alinhado com os objetivos desta investigação, que estão diretamente relacionados com as percepções dos *stakeholders*. Nesse sentido, as entrevistas foram utilizadas para entender as opiniões e as percepções dos diversos grupos de *stakeholders* em relação aos processos de garantia da qualidade.

Os grupos de *stakeholders* entrevistados na investigação são diversos. Conforme descrito por Eisenhardt e Graebner (2007, p.28), deve-se escolher entrevistados com diferentes pontos de vista, o que pode incluir a seleção de “atores organizacionais de diferentes níveis hierárquicos, áreas funcionais, grupos e geografias, assim como atores de outras organizações relevantes e observadores externos”. A multiplicidade de entrevistados, com vivências diferentes, reforça a triangulação de fontes de dados. A pesquisa incluiu entrevistas a: (i) estudantes de diversos cursos, em diferentes ciclos de formação: foram entrevistados estudantes identificados como delegados de turma, preferencialmente os representantes das turmas finais em cada curso selecionado; (ii) docentes de diferentes cursos: foram entrevistados os diretores de cada um dos cursos da amostra; além de representantes dos docentes, os diretores possuem maior conhecimento e participação nos processos de garantia da qualidade; (iii) administradores ligados à área responsável pela garantia da qualidade: eles são diretamente responsáveis pela definição dos processos formais de garantia da qualidade, adaptando o contexto europeu e nacional à IES. As perspectivas oferecidas por cada uma dessas fontes é informação primordial para o trabalho. Para todas elas, interessa saber quais concepções da qualidade adotam e como veem seus papéis nos processos de garantia da qualidade. Interessa também saber a opinião que possuem acerca do SGQ da instituição, como avaliam a relação entre a garantia da

qualidade e suas expectativas e objetivos, além de perceber que ações tomadas por esses *stakeholders* podem ter consequências intencionadas e não-intencionadas nos processos de garantia da qualidade.

As entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados. A transcrição do texto falado para o texto escrito apresenta uma série de desafios (Ramilo & Freitas, 2002). A gravação das entrevistas reduz potenciais erros do entrevistador, aumenta a confiabilidade da coleta de dados e evita que sejam perdidas nuances, como entonações e pausas, que podem, na análise, indicar elementos do discurso, tais como ênfase, dúvida, ironia, dentre outros (Barribal & While, 1994). Para preservar o anonimato, os entrevistados foram identificados de acordo com a unidade a que pertencem. Assim, os estudantes da Unidade 1 foram identificados com os códigos E1.1, E1.2 e assim sucessivamente. Os docentes da Unidade 1 foram identificados com os códigos D1.1, D1.2 etc. Estudantes e docentes da Unidade 2 foram identificados com códigos iniciados com E2 e D2, respectivamente, enquanto os gestores da área da qualidade foram identificados com códigos iniciados pela letra G.

A análise documental acrescenta mais solidez à pesquisa. A análise documental permite um conhecimento do passado (Gil, 1999), funcionando como substituta de atividades que o investigador não conseguiu observar diretamente (Stake, 1995). Pode também complementar e enriquecer informações obtidas por meio de outras técnicas (Lessard-Hébert, Goyette & Boutin, 2005; Morgado, 2002) e é útil para realizar a triangulação de dados obtidos de outras formas (Lessard-Hébert, Goyette & Boutin, 2005).

No contexto organizacional interno, os Sistemas de Gestão da Qualidade são operacionalizados por políticas, processos e procedimentos documentados. Artefatos como relatórios de avaliação acadêmica e relatórios de auditoria também podem fornecer informações importantes. A análise também contempla os sistemas de informação, nos quais muitas informações podem ser obtidas. No contexto externo, documentos resoluções governamentais, nacionais e transnacionais, e relatórios produzidos por órgãos responsáveis pelo ensino superior são relevantes para estabelecer as forças externas que atuam sobre as instituições de ensino superior. A análise dos processos documentados, bem como das informações sobre cursos, alunos e professores, foram subsídios para a seleção dos entrevistados e para a estruturação das entrevistas.

4.3 Amostragem

A definição dos cursos e dos entrevistados de cada unidade seguiu um método de amostragem por quotas. Esse método é adequado quando a coleta é feita por meio de entrevistas semiestruturadas submetidas a uma análise de conteúdo (Ghiglione & Matalon, 1997). Nesses casos, é em geral

impossível entrevistar mais que algumas dezenas de pessoas, e o objetivo deve ser obter diversidade de perfis em relação ao problema estudado (Quivy & Campenhoudt, 1998). Assim, mais que construir uma amostra estatisticamente representativa, o importante é garantir a variedade de pessoas inquiridas (Ghiglione & Matalon, 1997). As quotas são definidas com base em algumas características simples (Ghiglione & Matalon, 1997), traços visivelmente manifestos (Selltiz et al., 1975), e cada categoria deve estar igualmente representada (Ghiglione & Matalon, 1997) de forma a evitar distorções causadas pela maior disponibilidade de algumas categorias (Ghiglione & Matalon, 1997; Selltiz et al., 1975) e a confirmar que nenhuma situação importante para o problema seja omitida (Ghiglione & Matalon, 1997).

As características adotadas para a definição das quotas foram o grupo de *stakeholders* a que o entrevistado pertence, a unidade orgânica a que o curso do entrevistado pertence e o ciclo de estudos do curso. Foram entrevistados um estudante e um docente de cada curso, e os cursos incluídos na amostra foram selecionados aleatoriamente, utilizando as funções *rand* e *rank* do Microsoft Excel. Foi respeitada uma quota de quatro cursos de cada ciclo de estudos em cada escola, ou seja, foram selecionados quatro cursos de licenciatura, quatro de mestrado e quatro de doutoramento para a Unidade 1, tendo sido feito o mesmo também para a Unidade 2. Consequentemente, a amostra planejada ficou composta por oito estudantes e oito docentes de cada ciclo de estudo, divididos igualmente entre as Unidades 1 e 2, totalizando 24 estudantes e 24 docentes.

A seleção dos entrevistados de cada curso foi intencional. Dentre os docentes, foram entrevistados os diretores de cada curso. Dentre os estudantes, foram entrevistados os delegados de turma das turmas do último ano de cada curso. A seleção intencional segundo esses critérios teve como objetivo entrevistar pessoas: (i) com maior probabilidade de terem participado de processos importantes como a avaliação externa e a autoavaliação de cursos; (ii) que possuíssem maior conhecimento de atividades que não incluem toda a comunidade acadêmica, como as reuniões colegiadas; (iii) que são pontos focais para o reporte de informações, queixas e sugestões de docentes e estudantes. Existe a consciência de que essa escolha pode acarretar distorções, uma vez que os indivíduos com maior participação nas atividades de garantia da qualidade tendem a ter uma visão mais positiva do SGQ (Manatos et al., 2017a) e que os docentes que ocupam cargos de gestão acadêmica podem ter opiniões diferentes das dos demais acadêmicos (Barandiaran-Galdós et al., 2012; Manatos et al., 2017a; Newton, 1999; Newton, 2002). Porém, como o aumento do potencial de coletar informações importantes e os ganhos analíticos de entrevistar pessoas com maior contexto e

com maiores possibilidades de tomar ações efetivas eram muito consideráveis, essa abordagem era a melhor escolha, e a limitação decorrente dela foi considerada na análise dos resultados.

Além de estudantes e acadêmicos, foram também entrevistados gestores da qualidade. Foram entrevistados dois gestores atuais e dois gestores anteriores ligados diretamente à área da qualidade. De cada um desses grupos foi entrevistado um gestor que também é ou foi docente da Universidade U, e um gestor não-docente pertencente à área responsável pela gestão da qualidade. O objetivo dessas entrevistas, além de obter a visão de mais um tipo de *stakeholder*, era conhecer melhor as dificuldades enfrentadas e os benefícios percebidos pela gestão da IES, mais especificamente pelos gestores da qualidade. O conjunto de entrevistas, como os diversos grupos de *stakeholders*, permitiu obter uma visão bastante ampla das diferentes perspectivas frente ao SGQ.

A quantidade de entrevistas foi adequada aos objetivos e à estratégia de investigação. Ao todo, foram realizadas 49 entrevistas, 4 com gestores da qualidade, 21 com docentes – 3 a menos que o planejado, devido à indisponibilidade dos docentes – e 24 com estudantes. No caso de entrevistas semiestruturadas, é raro que novas informações surjam após as primeiras dezenas de entrevistas (Ghiglione & Matalon, 1997). No caso de análise de conteúdo temática, elementos novos podem surgir em entrevistas adicionais, mas a frequência desses achados se torna decrescente (Ghiglione & Matalon, 1997). Esse foi também o caso desta investigação. Os relatos dos entrevistados tornaram-se cada vez mais repetitivos em termos dos elementos apresentados, sendo que os últimos entrevistados de cada grupo de *stakeholders* quase nada acrescentava de novo à investigação. Essa observação caracteriza uma esperada saturação da amostra.

A análise documental também foi direcionada pela amostra. Foram analisados documentos gerais relativos à garantia da qualidade, como, por exemplo, o manual da qualidade da IES. Porém, o maior esforço foi feito na análise nos relatórios de avaliação externa mais recentes de cada curso da amostra. Os relatórios de autoavaliação, ao contrário dos relatórios de avaliação externa, não estavam publicamente disponíveis, e, embora pudessem ter acrescentado informações importantes, o trâmite para sua obtenção e análise mostrou-se inviável para esta pesquisa. Dessa forma, maior ênfase foi dada nas entrevistas para obter informações a respeito das autoavaliações.

4.4 Análise dos dados e elaboração do relatório

Para o tratamento das entrevistas foi realizada uma análise de conteúdo. A análise de conteúdo é adequada para tratar informações complexas e aprofundadas, como as resultantes de entrevistas semiestruturadas (Quivy & Campenhoudt, 1998). Foi realizada uma análise temática, que procura

“revelar as representações sociais ou os juízos dos locutores” (Quivy & Campenhoudt, 1998, p.228). Mais especificamente, foi realizada uma análise de avaliação. A análise de avaliação preocupa-se em avaliar as atitudes, definidas como uma “predisposição, relativamente estável e organizada, para reagir em forma de opiniões (nível verbal) ou de atos (nível comportamental), na presença de objetos (pessoas, ideias, acontecimentos, coisas etc.) de maneira determinada” (Bardin, 2016, p.203), ou seja, as predisposições dos inquiridos manifestam-se em juízos de valor (Bardin, 2016). A análise de avaliação se preocupa não apenas em identificar a frequência dos diferentes juízos formulados pelos entrevistados, mas também sua direção (positiva e negativa) e sua intensidade (Bardin, 2016; Quivy & Campenhoudt, 1998). Assim, uma avaliação pode ser neutral ou ir em uma das direções com determinada intensidade.

A análise de conteúdo das entrevistas teve repercussões na revisão da literatura e no quadro teórico. Inicialmente, as entrevistas foram transcritas e analisadas para identificar os temas abordados. O texto das entrevistas foi desagregado por tema, e os trechos de cada tema foram tematicamente agregados, para permitir a comparação entre as falas dos entrevistados. Tomou-se o cuidado de preservar a transcrição completa de cada entrevista para permitir manter a análise de conteúdo textual dentro da sua totalidade enunciativa. Essa análise inicial permitiu a reformulação dos temas inicialmente previstos. Inicialmente, dois temas de análise estavam previstos: (i) conceitualização da qualidade; (ii) avaliação do SGQ. Em relação à avaliação do SGQ, porém, alguns subtemas surgiram com grande frequência, levando a que eles fossem tratados de forma separada. Essa decisão levou a que esses temas tivessem que ser mais detalhados também na revisão da literatura e a que o quadro teórico tivesse que ser ligeiramente alterado e incrementado para tratá-los de forma adequada. Assim, a lista final de temas ficou como segue: (i) conceitualização da qualidade; (ii) análise do SGQ; (iii) análise das avaliações externas de curso; (iv) análise das autoavaliações de curso; (v) análise das avaliações pelos estudantes.

Cada tema foi analisado segundo a sua natureza. Todos eles foram analisados levando em consideração o grupo de *stakeholders* (estudantes, docentes ou gestores) e a unidade (1 ou 2) a que os entrevistados pertenciam. Para o tema conceitualização da qualidade, foram avaliadas quais conceitualizações eram mais salientes nos discursos dos entrevistados. Como categorias, foram utilizadas as conceitualizações descritas por Harvey e Green (1993), sendo que a categoria ‘Indeterminada’ foi utilizada quando não foi possível associar o discurso do entrevistado a nenhuma das conceitualizações. Para os demais temas, foram analisadas as percepções dos entrevistados em uma escala composta das seguintes classificações: (i) Muito positiva: apenas opiniões positivas foram

proferidas; (i) Positiva: mais opiniões positivas que negativas foram proferidas; (ii) Indeterminada: as opiniões proferidas foram neutras, ou as respostas, mesmo após a entrevistadora solicitar esclarecimentos, foram demasiado abstratas ou vagas para se fazer uma classificação; (iii) Negativa: mais opiniões negativas que positivas foram proferidas; (iv) Muito Negativa: apenas opiniões negativas foram proferidas. Foi ainda acrescentada uma sexta classificação, 'Não tem conhecimento', para representar a grande quantidade de entrevistados que não possuía conhecimento de um ou mais temas, sendo que esse desconhecimento é visto como relevante na literatura estudada. Os resultados podem ser vistos no capítulo 5.

A pesquisa incluiu também uma análise documental. A análise documental abrangeu o manual da qualidade, os dois últimos relatórios de autoavaliação institucional, a mais recente avaliação externa do SGQ e os mais recentes relatórios de avaliação externa dos cursos incluídos na amostra. O foco e os objetivos da análise variaram conforme o tipo de documento. O manual da qualidade foi utilizado principalmente para entender o funcionamento do SGQ da Universidade U. O relatório de avaliação externa do SGQ, por não ser tão recente, foi utilizado mais como referência para avaliar a historicidade de pontos positivos e negativos apontados em outros relatórios. O objetivo da análise dos relatórios de autoavaliação institucional foi identificar se os temas tratados coincidem com aqueles abordados pelos *stakeholders* entrevistados e também comparar os resultados obtidos pela Unidade 1 e pela Unidade 2. Os relatórios de avaliação externa de cada curso foram os que permitiram uma análise mais rica, por fornecer material relevante mais abundante.

Em relação aos relatórios de avaliação externa, como os relatórios seguem um padrão da A3ES, a análise foi dividida em diversos itens que correspondem aos tópicos constantes dos relatórios. Cada item de cada relatório foi analisado quanto à sua clareza textual e conformidade com o previsto nos procedimentos da A3ES. O item foi considerado claro quando as observações nele contidas eram facilmente compreensíveis, sem deixar dúvidas à investigadora. O item foi considerado conforme quando o conteúdo da observação era aderente ao que os procedimentos da A3ES determinavam para aquele item. Adicionalmente, para cada um desses itens, foram identificados pontos positivos e recomendações de melhoria apontados no relatório.

A análise de conteúdo desses pontos positivos e sugestões de melhoria seguiram alguns passos. Consistiu, em um primeiro momento, da caracterização do ponto positivo ou sugestão de melhoria, que foram identificados como conteúdo de uma das seguintes naturezas: (i) Organizacional: relativo a processos e estruturas internas e ao estabelecimento de relações institucionais com outras organizações; (ii) Educacional: diretamente relacionado com os processos de ensino, aprendizagem e

investigação; *(iii)* Identitária: direcionado para questões relacionadas ao aumento do número de alunos, divulgação do curso/universidade, melhoria da imagem do curso/universidade etc.

O segundo passo consistiu em identificar tópicos comuns considerados nos pontos positivos e sugestões de melhorias e normalizá-los por recurso a categorização, de forma que pudesse ser feita uma contabilização das referências positivas e negativas relativas a cada tema. Dessa forma, foi possível identificar e quantificar aqueles temas que mais frequentemente receberam referências e referências negativas. Os resultados da análise documental são apresentados no capítulo 5.

Na composição do relatório da investigação, o estudo de caso está dividido em dois capítulos. O capítulo 5 apresenta os resultados obtidos na coleta de dados e a análise de conteúdo, conforme descrição anterior. Trata-se de um recorte com característica mais objetiva, com uma análise mais estrutural (Dooley, 2002), e com pouca presença da “voz do investigador” (Dooley, 2002, p.343). O capítulo 6, por sua vez, apresenta uma discussão desses resultados. É um recorte mais reflexivo (Dooley, 2002), em que a voz do investigador está mais presente. Os temas e as declarações mais relevantes a respeito de cada um deles foram analisados e discutidos de forma mais qualitativa, relacionando-os com outros trabalhos, com o contexto apresentado no capítulo 2 e com o quadro teórico discutido no capítulo 3. Essa discussão, do ponto de vista de incremento da teoria, possui grande relevância, pois permite identificar convergências e divergências em relação aos trabalhos apresentados na revisão da literatura. Permite também a comparação das entrevistas com a análise documental e, ainda, uma descrição mais analítica dos resultados e sua discussão sob o prisma do quadro teórico e do contexto em que a investigação se insere, proporcionando a reconstrução e extensão teórica.

5 Estudo de Caso: apresentação dos resultados

Este capítulo apresenta os resultados do estudo de caso realizado na Universidade U. A principal fonte de dados para o estudo de caso foram as entrevistas semiestruturadas realizadas com os *stakeholders* internos da 'Universidade U', nomeadamente estudantes, docentes e gestores da qualidade; o objetivo era captar suas percepções e entender suas atitudes e comportamentos frente ao Sistema de Garantia da Qualidade da universidade. Foi também realizada uma análise de conteúdo dos documentos que definem o funcionamento do Sistema de Garantia da Qualidade (SGQ) da Universidade e dos relatórios de avaliação externa publicamente disponíveis dos cursos dos docentes e estudantes entrevistados; o objetivo é comparar o conteúdo desses relatórios com as percepções e preocupações dos *stakeholders* coletadas por meio das entrevistas.

5.1 Universidade U

A Universidade U é uma Instituição de Ensino Superior (IES) portuguesa que possui um SGQ certificado pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). O SGQ foi construído com base nos padrões estabelecidos pela *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) e pela A3ES, além de alguns outros referenciais amplamente utilizados na garantia da qualidade. A Universidade U possui, ainda, um manual da garantia qualidade, o qual define as políticas e estratégias da qualidade da instituição. Essas estratégias são operacionalizadas por uma área responsável pela garantia qualidade, além de uma comissão que realiza o acompanhamento do SGQ. A área da qualidade faz um acompanhamento permanente do SGQ, mantém o manual da garantia da qualidade, produz relatórios periódicos sobre o funcionamento do SGQ e apoia todas as atividades relativas à garantia da qualidade. A comissão de acompanhamento é responsável por discutir melhorias no SGQ e por realizar avaliações internas do sistema. A comissão possui um caráter mais amplo, com representantes de vários órgãos da gestão universitária, dos mais diversos níveis hierárquicos, dos estudantes, dos docentes, do pessoal não-docente e da sociedade. Há, portanto, um conjunto de órgãos que centralizam as decisões sobre o SGQ e o acompanhamento do seu funcionamento.

Os processos de garantia da qualidade na Universidade U estão fortemente assentes em questionários realizados a estudantes, docentes, diretores de cursos, diretores de departamento etc. Esses questionários, bem como as auditorias e os relatórios produzidos pelas diversas unidades, dão subsídios à produção de outros relatórios, mais consolidados, que objetivam fornecer uma visão geral do funcionamento do SGQ e da qualidade na Universidade U. Dessa forma, a garantia da qualidade,

embora seja suportada por órgãos centrais e procedimentos padronizados para toda a IES, depende fundamentalmente do trabalho que é feito em cada curso e em cada departamento com base em informações fornecidas por estudantes e docentes. Depende, portanto, do engajamento e da efetividade de diversos *stakeholders*, seja na produção de informações, seja na utilização das informações produzidas para a definição e a execução de ações de melhoria.

5.2 Entrevistas

Com o objetivo de entender as percepções e os comportamentos de gestores da qualidade, docentes e estudantes a respeito do SGQ e suas atividades, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com esses grupos de *stakeholders*. No que toca aos docentes e estudantes, foram entrevistados *stakeholders* de duas unidades orgânicas (escola/instituto) diferentes, aqui denominadas Unidade 1 e Unidade 2, e de diversos cursos, conforme amostra descrita no capítulo 4. No total, foram entrevistados 24 estudantes, 12 da Unidade 1 e 12 da Unidade 2, 21 docentes, 10 da Unidade 1 e 11 da Unidade 2, e 4 gestores ou ex-gestores da qualidade, sendo 2 gestores docentes e 2 não-docentes. Os guíões utilizados nas entrevistas, contendo as questões inicialmente colocadas aos entrevistados, podem ser vistos no Anexo A.

5.2.1 Estudantes

Para as entrevistas com os estudantes, foram selecionados os delegados de turma do último ano de cada curso incluído na amostra, conforme descrito no capítulo 4. Os objetivos das entrevistas com os estudantes foram perceber a conceitualização da qualidade adotada pelos estudantes, identificar elementos que eles avaliam como importantes para a qualidade e entender as suas percepções e seus comportamentos quanto aos principais instrumentos do SGQ aplicáveis aos cursos e que possuem participação dos estudantes. Nomeadamente, foram investigadas as autoavaliações dos cursos, as avaliações externas dos cursos e as avaliações, de cursos e unidades curriculares, feitas pelos estudantes. Os resultados obtidos para cada um desses aspectos são apresentados nas seções seguintes.

5.2.1.1 Conceitualização e percepção da qualidade

Os estudantes entrevistados apresentaram diferentes conceitualizações da qualidade, mas algumas foram bem mais prevalentes que outras. Grande parte dos estudantes conceitualizou a qualidade de uma forma que se encaixa no conceito de qualidade como 'adequação ao propósito'.

Vários estudantes associam a qualidade ao ‘atendimento das suas necessidades e objetivos’. Dentre essas necessidade e objetivos destaca-se a preparação para o mercado de trabalho, citada por vários estudantes. Uma outra conceitualização que apareceu com frequência é a da ‘qualidade como transformação’. A transformação, porém, assume significados diversos para os estudantes. Enquanto alguns citaram transformações em aspectos mais específicos, como autodidatismo, iniciativa e liderança, outros usaram conceitos mais genéricos como “ser uma pessoa melhor” ou se sentir “mais capaz”. Dentre os aspectos citados como transformação, predominaram os aspectos não mensuráveis¹². Uma outra conceitualização adotada por alguns estudantes foi a da qualidade como ‘algo excepcional’. Nesse sentido, alguns estudantes consideram que um curso de qualidade é aquele que está acima da média e que tem credibilidade e uma boa reputação na sociedade. Uma última conceitualização, emitida por apenas um estudante, caracteriza a qualidade de forma mais próxima à qualidade ‘como perfeição’. Houve ainda quem destacasse a dificuldade de definir a qualidade, definindo essa questão como “a pergunta mais difícil da Universidade toda, porque nem as próprias Universidades sabem definir propriamente o que é Qualidade”, ou ainda afirmando que “falta definir mesmo o que é qualidade” e que, por isso, torna-se difícil “avaliar algo que nós não conseguimos definir”. De forma geral, percebe-se que os estudantes possuem uma perspectiva multifacetada da qualidade, como já apontado na literatura (ex: Jungblut et al., 2015).

Os estudantes também destacaram alguns elementos que eles acreditam ser importantes para que um curso tenha qualidade. Vários estudantes destacaram a importância das infraestruturas e dos materiais de estudo. Esses elementos foram fonte de crítica na maioria desses casos. Os estudantes também se mostraram críticos aos serviços de apoio, classificando-os como morosos e de má qualidade. Mas foram a capacitação e o trabalho dos docentes os aspectos que foram mais associados com a qualidade. Os estudantes destacaram, principalmente, a importância do acompanhamento pelos docentes. Esse acompanhamento foi visto como positivo pela maioria dos estudantes. Foram reservadas algumas críticas aos métodos de ensino e avaliação e alguns estudantes queixaram-se do envelhecimento do corpo docente, relacionando-o com a falta de motivação de alguns professores e afirmando ser mais difícil conseguir uma boa interação com os docentes mais antigos. De forma geral, porém, o trabalho dos docentes foi bem avaliado pelos entrevistados. A boa avaliação dos docentes, em contraste com a má avaliação dos serviços e infraestruturas, ajuda a explicar o motivo para a maioria dos estudantes ter avaliado positivamente a qualidade dos seus cursos, embora a qualidade da IES como um todo tenha sido mais criticada que elogiada. Também foi perceptível que, ao tratar de

¹² Os aspectos mensuráveis e não mensuráveis da transformação são discutidos na seção 2.2.5

infraestruturas e serviços, os estudantes adotam mais uma postura de clientes, chegando a afirmar que as condições deveriam ser melhores pois estão “a dar lucro à universidade” e “a pagar para estar lá dentro”. Já em relação aos professores, a perspectiva é um pouco diferente, com a maioria dos estudantes percebendo mais a relação pedagógica como um relacionamento acadêmico do que como uma relação entre cliente e prestador de serviço.

5.2.1.2 SGQ

A relação dos estudantes com os processos da qualidade é ambígua. Por um lado, acreditam que a participação dos estudantes é essencial para a qualidade e queixam-se de não terem suas opiniões consideradas de forma apropriada. Por outro lado, apresentam desconhecimento dos processos, desinteresse e pouco engajamento nas atividades da qualidade. Por vezes essa ambiguidade foi encontrada no discurso de um mesmo estudante, em uma mistura de crítica e autocrítica.

Os estudantes apresentam desconhecimento do SGQ. Foram muitos os entrevistados que precisaram de esclarecimentos, pois achavam que o SGQ se resumia à avaliação realizada pelos estudantes e a uma avaliação do curso feita “de x em x anos”. Foram comuns frases como: “não tenho conhecimento nenhum sobre isso”, “não faço ideia”, “nem fazia ideia que existia isso” e “ninguém liga”. Vários estudantes associaram o SGQ apenas ao atendimento de demandas e à resolução de problemas. Nesse sentido, avaliam o SGQ como positivo ou negativo a depender dos resultados das demandas e da resolução ou não dos problemas apresentados. Quando a avaliação é positiva, valorizam o fato de se ter a quem recorrer para resolver os problemas. Quando a avaliação é negativa, queixam-se do pouco impacto das opiniões dos estudantes. Essa falta de conhecimento do SGQ pelos estudantes também foi apontada em outros trabalhos (ex: Manatos et al., 2017a; Mourad, 2017; Stensaker, 2011).

A participação dos estudantes é vista como essencial para a qualidade, mas o engajamento é deficiente. Os estudantes acreditam que as atividades de garantia da qualidade precisam ser mais divulgadas para permitir uma maior participação e que sem essa participação a garantia da qualidade não tem como funcionar bem. Uma estudante apresentou até uma certa desconfiança quanto à falta de esclarecimentos sobre as atividades de garantia da qualidade, especulando que à universidade talvez não interesse que os estudantes participem mais e tenham mais voz para exigir mudanças. Ao mesmo tempo, as críticas às poucas oportunidades para a participação vêm acompanhadas, muitas vezes, de uma autocrítica por parte dos estudantes. Quando atividades são promovidas e quando

existem fóruns de discussão, o interesse dos estudantes em participar é pequeno. A participação nos processos da qualidade parece só acontecer quando fortemente incentivada pelos professores e diretores de curso. Essa falta de engajamento é vista, em parte, como resultado da falta de consciência quanto ao impacto que ele pode ter. A falta de engajamento e a pouca percepção do impacto do SGQ por parte dos estudantes está em linha com o apontado na literatura (ex: Alzafari & Ursin, 2019; Sarrico et al., 2013).

De forma geral, um maior conhecimento do SGQ só acontece por meio da participação nos diferentes processos. De forma ilustrativa, um estudante relatou que “no primeiro momento, dois anos iniciais, não percebia absolutamente nada nesse sentido”, apontando, como possíveis causas, a “ausência de interesse” e a “falta de divulgação das medidas tomadas”. Só adquiriu algum conhecimento sobre o SGQ nos “dois anos finais, durante as reuniões que participei com a direção do curso”. Esse é um cenário recorrente, relatado por diversos outros estudantes. Dessa forma, como já apontado em outros trabalhos (ex: Manatos et al., 2017a; Mourad, 2017), a relação com os processos da qualidade fica restrita a alguns poucos estudantes, como os delegados de turma, que participam de reuniões e atividades, enquanto os demais estudantes ficam, em geral, alheios ao processo.

Os processos formais da qualidade são, muitas vezes, substituídos por processos informais. As questões são resolvidas mais por meio de processos informais, com o contato direto com os professores e diretores de curso, do que por meio dos processos formais estabelecidos. Essa característica foi ressaltada em diversas entrevistas e os estudantes valorizam essa informalidade, pois acreditam que é uma forma mais efetiva de verem suas demandas atendidas e um caminho para contornar a excessiva burocracia e morosidade dos processos formais. Daí também a valorização de um relacionamento próximo com os docentes, como referido anteriormente, pois uma relação de maior proximidade, com docentes mais acessíveis, facilita essa resolução informal dos problemas.

5.2.1.3 Autoavaliação dos cursos

Há pouco conhecimento dos estudantes em relação à autoavaliação dos cursos. Vários estudantes demonstraram conhecer apenas as avaliações externas e as avaliações pelos estudantes e, quando perguntados pela autoavaliação, achavam que ela era alguma dessas outras duas. Mesmo após a entrevistadora ter explicado do que se tratava, a maioria dos estudantes disse não saber do que se trata, enquanto outros afirmaram lembrar vagamente de terem participado no processo. Há também uma manifesta falta de interesse. A falta de conhecimento e de interesse no processo torna a participação pouco efetiva. Mesmo quando houve participação, ela foi superficial, sem que os

estudantes soubessem os resultados ou mesmo os objetivos da avaliação. Dessa forma, não foi possível obter mais informações sobre a opinião dos estudantes em relação à autoavaliação.

5.2.1.4 Avaliações externas dos cursos

O conhecimento inicial dos estudantes sobre a avaliação externa é, na maioria dos casos, superficial. A existência das avaliações é largamente desconhecida pelos estudantes antes do seu ingresso na universidade. Não são, assim, diretamente consideradas como fator de tomada de decisão para escolher um curso ou universidade. Na verdade, essa aparente irrelevância das avaliações externas na escolha por cursos e universidades esconde uma falta de entendimento da relação entre as avaliações e os *rankings*, citados algumas vezes pelos estudantes. Alguns estudantes, porém, acreditam que as avaliações são úteis mesmo quando só tomam conhecimento delas após entrar na universidade, pois os ajudam a conhecer melhor o curso.

O interesse inicial dos estudantes em participar da avaliação externa é pequeno, mas o conhecimento e a valorização das avaliações aumentam com a participação. Em alguns casos, o interesse em participar da avaliação decorre apenas do receio de desagradar aos professores que fizeram o convite, o que muitas vezes é interpretado pelos estudantes como uma intimação, uma obrigação. Porém, as avaliações externas são mais valorizadas por quem já teve a oportunidade de participar do processo. Alguns desses estudantes veem a avaliação externa como uma oportunidade para contribuir com a melhoria da universidade. A avaliação externa é também vista como uma oportunidade de reflexão e como fonte de motivação por alguns estudantes. Há, ainda, uma percepção de que os estudantes têm mais espaço para participar na avaliação externa que na autoavaliação dos cursos. Houve também estudantes a considerar que as avaliações externas são um processo que pode ser replicado para a esfera interna. Por outro lado, vários estudantes ressaltaram o pouco conhecimento e a falta de participação deles no processo de recebimento dos resultados do relatório da avaliação. Na opinião desses estudantes, essa ausência de *feedback* quanto aos resultados da avaliação prejudica a percepção de impactos desse processo e a importância atribuída a ele pelos estudantes.

Os estudantes valorizam a avaliação externa por apresentar um olhar externo sobre o curso e a IES. Os estudantes têm a percepção que alguém com uma perspectiva externa pode trazer novas ideias e uma visão diferente e mais neutra em relação a avaliadores internos. Também acreditam que há um maior esforço para realizar melhorias e para apresentar o curso de uma forma positiva pelo fato de uma avaliação externa gerar mais “pressão”, por ninguém querer passar uma má imagem do curso

para pessoas “de fora”. Associam essa pressão acrescida também à necessidade de acreditação dos cursos. Há, porém, preocupação e uma certa desconfiança sobre a capacidade e os interesses de quem faz a avaliação. Essa desconfiança é, em alguns casos, alimentada pelo desconhecimento. Um estudante, por exemplo, reclamou que “não faz muito sentido, para já, pessoas de áreas completamente distintas da nossa avaliarem”, quando os avaliadores, na maioria dos casos, embora possam não ser da mesma área, em geral não são de áreas totalmente não correlacionadas. Existe desconfiança também pelo fato de os avaliadores pertencerem a universidades ‘concorrentes’, comparadas por meio de *rankings*, o que poderia influenciar negativamente a avaliação. Essa é uma preocupação apontada na literatura (ex: Jordens & Zepke, 2009), mas por parte dos docentes, não dos estudantes. Há, dessa forma, um misto de valorização e desconfiança em relação à avaliação por avaliadores externos.

Um dos maiores problemas apontados pelos estudantes em relação à avaliação externa foi a falta de transparência nos depoimentos dados aos avaliadores. Um único estudante afirmou que acha que o *feedback* dado pelos estudantes na avaliação externa é mais honesto que o das avaliações internas, mas essa esteve longe de ser a opinião da maioria. Embora haja, ao mesmo tempo, uma certa consciência de que a omissão e a distorção de informações afetam negativamente os objetivos do processo, diversos aspectos, muitos deles interrelacionados, foram apontados pelos estudantes como motivos para essa falta de transparência. Um dos motivos apontados foi a percepção de que uma avaliação ruim é prejudicial para todos envolvidos com o curso. Um curso mal avaliado pode prejudicar a reputação do curso e, conseqüentemente, dos estudantes do curso, na área acadêmica e, principalmente, perante os empregadores. Uma outra questão é o receio de “ficar mal perante os professores” ou de prejudicar os docentes. Há ainda uma percepção de que os problemas devem ser tratados internamente, com professores e diretores do curso, ao invés de expô-los a avaliadores externos. Além disso, a falta de conhecimento sobre os objetivos da avaliação também leva a uma dúvida quanto ao que é conveniente relatar e o que será feito com aquela informação. Alguns estudantes ressaltaram que a falta de transparência das opiniões dos estudantes torna a avaliação externa, na perspectiva discente, pouco efetiva.

Um dos pontos mais controversos relacionados com a falta de transparência foi a preparação para a avaliação externa. Em vários cursos, os estudantes relataram a existência de uma reunião de preparação, o que foi percebido de formas diversas pelos estudantes, e teve impactos diferentes nas diversas avaliações. A preparação para a avaliação já é esperada pelos estudantes, os quais consideram necessário receber informações sobre o processo. Em alguns casos, essa preparação foi

vista de uma forma mais propositiva, como uma forma de ressaltar que a avaliação não servia apenas para ouvir reclamações dos estudantes, mas que os pontos positivos também deveriam ser mencionados. Mas muitos estudantes viram a reunião de preparação como uma tentativa de direcionamento para que os aspectos positivos do curso fossem ressaltados e os negativos omitidos perante os avaliadores. O resultado prático desse encontro prévio foi variado nos diversos cursos. Em alguns casos, os estudantes apenas relataram os pontos positivos e omitiram todos ou quase todos os pontos negativos. Em outros casos, o encontro prévio foi malvisto pelos estudantes, que se sentiram incomodados, não tendo impedido que os pontos negativos fossem ressaltados. De toda forma, o modo como a reunião de preparação foi percebida levou muitos estudantes a considerarem a avaliação externa como um exercício de dissimulação ou “um teatro”.

5.2.1.5 Avaliação pelos estudantes

A avaliação pelos estudantes é a face mais visível do SGQ para o corpo discente. Porém, o funcionamento do processo de avaliação é pouco conhecido e há uma série de críticas apresentadas pelos estudantes. Com poucas exceções, os estudantes entrevistados não se sentem motivados para responder ao inquérito. Não há consciência, por parte dos estudantes, da importância dos inquéritos, os quais são vistos como uma questão meramente formal. Responder ao inquérito, nesse sentido, é tido como uma atividade enfadonha, feita por obrigação, apenas para não sofrer penalizações. Na opinião de alguns estudantes, só o fato de o inquérito ser percebido como uma obrigação e como burocracia já desestimula os estudantes, pois eles tendem a não gostar de tarefas que apresentem essas características. Ao mesmo tempo, vários estudantes acreditam que, sem a obrigatoriedade de preenchimento, poucas pessoas responderiam os questionários. Ao tomarem a resposta aos questionários como uma obrigação e não como uma oportunidade efetiva de melhoria, os estudantes, por vezes, os respondem de forma admitidamente pouco cuidada. Há uma certa consciência de que, sem respostas objetivas, o inquérito acaba por tornar-se injusto e pouco efetivo, mas não é dada maior atenção a esse aspecto porque a importância atribuída aos inquéritos já é baixa. Os resultados obtidos são consistentes com a literatura. A literatura aponta o desinteresse dos estudantes no preenchimento dos questionários (ex: Manatos et al., 2017a). Muitas IES tentam se contrapor a esse desinteresse, tornando o preenchimento dos questionários obrigatório e aplicando penalizações (Manatos et al., 2017a). É o caso da Universidade U, que retira o acesso dos estudantes a alguns serviços e não os deixa concluir alguns processos quando têm avaliações pendentes. A consequência não intencionada dessa obrigatoriedade, porém, é o preenchimento dos questionários pelos estudantes de forma

descuidada e pouco refletida (Calma & Dickson-Deane, 2020; Gee, 2017; Shah et al., 2017). Dessa forma, a falta de conhecimento e motivação levam a uma participação discente meramente cerimonial, o que mina a qualidade do *feedback* fornecido pelos estudantes.

Um dos motivos para a falta de motivação e de interesse dos estudantes é o fato de que os impactos nos processos educacionais da avaliação pelos estudantes não são perceptíveis. Apenas quatro estudantes, três deles do mesmo departamento, apresentaram uma opinião positiva dos impactos da avaliação pelos estudantes e relataram casos em que a avaliação teve algum impacto. Por outro lado, foram muito comuns declarações que salientaram a falta de *feedback*, a dúvida sobre se os questionários são lidos e sobre o que é feito a partir deles, o desconhecimento acerca de melhorias originadas dos questionários, dentre outras percepções negativas. A ausência de *feedback* gera ainda desconfiança nos estudantes, com o sentimento de que os questionários são tratados com indiferença, negligência ou corporativismo. Esses resultados reforçam aspectos amplamente discutidos na literatura (ex: Calma & Dickson-Deane, 2020; Kember et al., 2002; Manatos et al., 2017a; Sarrico et al., 2013; Shah et al., 2017), como a falta de *feedback* aos estudantes quanto aos resultados dos inquéritos, o efeito negativo no engajamento dos estudantes e a necessidade de “fechar o ciclo” (Shah et al., 2017, p.116) por meio do feedback e da execução e acompanhamento de ações de melhoria de forma transparente. Temos, assim, que a ausência de *feedback* e de visibilidade das consequências do inquérito levam à não percepção dos seus resultados práticos, o que afeta a motivação dos estudantes e a percepção da confiabilidade do inquérito.

A falta de feedback não é a única causa para a pouca efetividade percebida dos inquéritos. Os estudantes apontam outras questões relacionadas à forma do questionário e às dinâmicas do inquérito e da alocação dos docentes às unidades curriculares. O questionário é visto como excessivamente longo, considerando que são vários os questionários a serem preenchidos. As perguntas do questionário são vistas como muito genéricas, excessivamente padronizadas e, nesse sentido, incapazes de captar os problemas específicos das unidades orgânicas, cursos e unidades curriculares. Há, ainda, a percepção de que as questões de múltipla escolha deixam espaço para respostas pouco refletidas. A questão da temporalidade também foi levantada. Foi relatado que o fato de ser feita uma avaliação sobre o passado, sobre unidades curriculares que já foram concluídas, contribui para a pouca percepção de melhorias efetuadas. Ou seja, eventuais melhorias não seriam percebidas pelos estudantes que relataram a necessidade de ajustes, o que é um problema já apontado na literatura (ex: Shah et al., 2017). Embora um estudante tenha argumentado que as melhorias apontadas são para os estudantes vindouros e que isso ajuda a melhorar o curso como um todo, essa não é a opinião

prevalente. Foi, ainda, apontado que o fato de os professores serem constantemente alterados não permite que melhorias sejam efetivamente implementadas. A avaliação da unidade curricular está fortemente relacionada com a opinião do estudante sobre o docente e sobre a sua abordagem àquela disciplina. Se, no semestre ou ano seguinte, o docente não for mais o mesmo, boa parte do *feedback* e da comparabilidade entre os dois momentos é perdida.

Uma das características fundamentais da avaliação pelos estudantes – o anonimato – suscitou tanto reações positivas quanto negativas. Por um lado, o anonimato é visto como importante, pois facilita apontar os aspectos negativos. Por outro lado, há um grande questionamento quanto à segurança do anonimato, principalmente em turmas pequenas, como já apontado anteriormente na literatura (Ex: Manatos et al., 2017a). Foram relatados, por exemplo, casos em que os docentes questionaram os estudantes acerca dos resultados dos inquéritos, ou mesmo casos de represálias. Nesse sentido, a incerteza quanto ao anonimato pode, segundo os próprios estudantes, comprometer a disponibilidade para prestar opiniões verdadeiras. Por outro lado, os estudantes apontam o anonimato como um facilitador de opiniões mais extremas, em que os aspectos negativos são exagerados, e nem sempre condizentes com a realidade. Assim, embora considerado necessário, o anonimato dos inquéritos é visto com ceticismo por alguns estudantes e como algo mau utilizado por outros.

Um dos aspectos derivados do anonimato são as disfunções do seu uso para avaliar os docentes. O inquérito é visto mais como uma oportunidade de apontar pontos negativos do que de valorizar os pontos positivos. Por vezes, é utilizado como forma de tentar punir os docentes, às vezes por assuntos alheios ao desempenho acadêmico. Algumas vezes essa estratégia pode ser coletiva, coordenada, ao invés de representar a opinião individual do estudante. Nesses casos, os estudantes se coordenam para, coletivamente, atribuir notas baixas a um determinado professor ou para fazer uma determinada reclamação contra um professor. A maioria dos estudantes entrevistados, mas não todos, classificaram essas ações como um mau uso dos inquéritos, embora alguns tenham admitido já tê-las praticado em algum momento.

5.2.2 Docentes

Para as entrevistas com os docentes, foram selecionados os diretores de cada curso incluído na amostra. Os objetivos das entrevistas com os docentes foram perceber a conceitualização da qualidade adotada pelos docentes, identificar elementos que eles avaliam como importantes para a qualidade e entender as suas percepções e comportamentos quanto aos principais instrumentos do SGQ aplicáveis aos cursos e que possuem participação dos docentes. Nomeadamente, foram

investigadas as autoavaliações dos cursos, as avaliações externas dos cursos, os inquéritos feitos aos docentes e as avaliações, de cursos e unidades curriculares, feitas pelos estudantes. Os resultados obtidos para cada um desses aspectos são apresentados nas seções seguintes.

5.2.2.1 Conceitualização e percepção da qualidade

Assim como os estudantes, os docentes entrevistados apresentaram diferentes conceitualizações da qualidade. As mais prevalentes foram a da qualidade como transformação e a qualidade como adequação ao propósito. A qualidade como transformação é vista sob diferentes nuances. Algumas mais específicas, como o aumento da capacidade de resolver problemas, e outras mais genéricas, como a transformação dos estudantes em “pessoas mais ricas, [...] mais atentas, mais inteligentes, mais preocupadas com o mundo”. De forma geral, assim como no caso dos estudantes, foram salientados mais aspectos não mensuráveis que aspectos mensuráveis da transformação. Já na qualidade como adequação ao propósito, o foco esteve na satisfação das expectativas dos estudantes e, mais especificamente, na preparação para o mercado de trabalho. A qualidade como perfeição apareceu apenas em um relato. Já o conceito de qualidade como algo excepcional foi adotado diretamente por apenas um docente, mas algumas características dessa conceitualização, como vincular a qualidade a ter os melhores professores e a atrair os melhores estudantes, foram mencionadas em respostas a outras questões. Esses resultados são parcialmente consistentes com a literatura. O suporte ao conceito da qualidade como transformação já havia sido apontado em outros trabalhos (Ex: Kleijnen et al., 2013; Larrauri et al., 2010), bem como a rejeição da qualidade como perfeição (Ex: Kleijnen et al., 2013; Rosa et al., 2012a). Porém, a relevância da qualidade como adequação ao propósito nas opiniões dos docentes não deixa de ser uma surpresa em relação ao que foi encontrado na literatura.

Em relação aos elementos que influenciam a qualidade, os docentes enfatizaram alguns aspectos que coincidem com as opiniões dos estudantes, enquanto outros elementos não apresentam interseção. Alguns docentes, inclusive, ressaltaram essa diferença entre as percepções da qualidade dos estudantes e dos docentes. Para eles, elementos muito valorizados pelos estudantes, como a classificação obtida em uma unidade curricular ou o espaço físico da universidade, tendem a ser bem mais valorizados pelos estudantes que pelos docentes. De fato, enquanto aspectos como a infraestrutura e a qualidade dos serviços de apoio foram salientadas pelos estudantes, eles não foram citados pelos docentes como importantes para a qualidade dos cursos, embora as infraestruturas tenham sido citadas superficialmente em outros pontos das entrevistas. Dentre os elementos

coincidentes, temos a relação entre docentes e estudantes e a qualificação e a motivação dos docentes. Já a concepção formal do curso, com a definição das unidades curriculares e seus conteúdos, foi um elemento influenciador da qualidade que foi apontado pelos docentes, mas não pelos estudantes.

Dois tópicos foram bastante discutidos pelos docentes, ainda que não tenham sido inicialmente colocados pela entrevistadora. O primeiro foi a separação entre qualidade do ensino e da investigação. Essa separação foi abordada de diferentes formas. Alguns docentes ressaltaram essa diferença quando perguntados sobre a qualidade dos cursos aos quais eles estavam vinculados. A resposta a essa pergunta, por vezes, foi dividida em duas partes, uma com a avaliação da qualidade da investigação e outra com a avaliação da qualidade do ensino. Em geral, foi ressaltada uma maior qualidade em um aspecto do que em outro. Uma outra forma de abordar essa separação, mas que segue no mesmo sentido, foi o da qualidade individual dos docentes. Foi enfatizado que as características que fazem um bom professor e um bom investigador são diferentes, mas que o SGQ não leva essas diferentes habilidades em consideração. Uma docente, por exemplo, ao afirmar que os docentes do seu departamento tinham mais perfil de investigação, disse que isso acabava por comprometer a vertente do ensino: “Eles podem ser excelentes investigadores, mas isso não quer dizer que são excelentes professores”, afirmou essa docente. Um outro docente, de outro departamento, corroborou com essa visão ao dizer: “Todos nós temos aptidões diferentes. Há excelentes investigadores que nem deveriam dar aulas, e há outros que são professores que eventualmente estão na investigação em menor destaque. Mas tudo é avaliado ao mesmo patamar, e isso não faz sentido”. Dessa forma, os docentes veem uma clara distinção entre essas duas atividades, avaliam que são duas ‘qualidades’ diferentes, mas apontam que o SGQ não reflete essa realidade.

Um outro tópico recorrente foi a importância da qualidade percebida pelo ambiente externo. Um docente resumiu essa importância da seguinte forma: “Nós estamos inseridos num determinado meio, num determinado ambiente, e é também importante o *feedback* que vamos tendo desse mesmo ambiente, das instituições, dos meios de comunicação social”. De forma mais específica, o mercado de trabalho é visto como um importante validador da qualidade do curso. Vários docentes associaram a qualidade do curso ao sucesso dos estudantes no mercado de trabalho ou ao reconhecimento da qualidade por parte dos empregadores. Esse foi também um dos poucos pontos em que se notou claramente alguma diferença entre as unidades investigadas. Enquanto os docentes da Unidade 1 enfatizaram mais os elementos internos, como a qualificação do corpo docente, os docentes da

Unidade 2 apresentaram uma tendência bem mais forte a associar a qualidade à percepção da qualidade pelo ambiente externo.

5.2.2.2 SGQ

A avaliação que os docentes fazem do SGQ é marcadamente negativa. A opinião majoritária entre os docentes entrevistados é que o SGQ é potencialmente útil e apresenta alguns benefícios, mas, na prática e de forma geral, não funciona como o esperado. Além de algumas razões mais específicas, detalhadas nos parágrafos seguintes, percebe-se uma tendência a rejeitar o SGQ à partida. Essa “lógica de rejeição do sistema”, como definiu uma docente, resulta em uma percepção de inutilidade e ineficácia do SGQ e leva a uma resistência na realização de tarefas ligadas à garantia da qualidade. Parte dessa rejeição *a priori* do SGQ resulta de uma visão de mercantilização da qualidade em que a garantia da qualidade é vista como “uma forma de algumas empresas venderem uns selos bonitos, ganhando milhões, e de outras pessoas darem assessoria a quem quer estes selos bonitos, para ganhar muitos milhões”, com o efeito colateral de gerar uma burocracia destinada a “ocupar as pessoas com papelada, deixando de fazer coisas que, se calhar, seriam mais importantes”. Essas críticas mais ideológicas ao SGQ foram feitas por vários docentes, embora constituam, mesmo assim, uma minoria.

Um benefício potencial do SGQ é servir como um gatilho para mudanças, para melhorias, mas esse benefício pouco é observado na prática. Muitos docentes afirmaram que os dados gerados pelo SGQ, se bem utilizados, poderiam apontar caminhos, alertar para a necessidade de mudanças e guiar as ações de melhoria. Porém, diversos motivos levam a que essas melhorias não sejam identificadas ou, mesmo quando são identificadas, não sejam implementadas. Um desses motivos é a resistência dos próprios docentes. Essa resistência foi atribuída, pelos entrevistados, a fatores como o envelhecimento do corpo docente, o que o tornaria menos afeito a mudanças, e à autonomia docente, que estabelece limites aos procedimentos coercivos previstos no SGQ. Há também uma percepção de inadequação dos instrumentos utilizados, que alguns docentes acreditam não medir o que se propõe a medir, especialmente no que diz respeito à qualidade do ensino e da aprendizagem. Essa percepção resulta na resistência a utilizar as informações fornecidas por esses instrumentos como base para melhorias. Outro motivo ressaltado, por diversos docentes, para a não efetivação de mudanças decorrentes das informações do SGQ foi a falta de tempo para analisar e discutir essas informações. Nesse tópico, foi ressaltada a sobrecarga dos diretores de curso, que têm pouco tempo para ler todas as informações que lhes chegam, analisá-las e tomar ações, o que levou um entrevistado a afirmar que

“o diretor do curso tem acesso a essa informação [questionários dos estudantes e relatórios docentes] e nem sempre a lê, a verdade é essa”. Também as comissões de curso não possuem tempo para analisar com maior profundidade as informações, levando-as a tomar decisões com base em uma discussão insuficiente, apenas para cumprir os procedimentos. Dessa forma, embora o SGQ gere muitas informações, o benefício percebido pelos docentes no seu dia a dia é muito pequeno.

Dada a falta de benefícios relevantes percebidos, a visão dos docentes sobre o SGQ é, de forma geral, e em linha com o apontado por outros trabalhos (ex: Cardoso et al., 2019; Hoecht, 2006; Leiber et al., 2018; Newton, 1999; Sarrico et al., 2013) de um instrumento burocrático, ineficaz e que exige um tempo que poderia ser empregado em atividades mais relevantes. Os docentes enxergam a gestão da qualidade como algo extra, algo externo às atividades diárias e pouco correlacionada com elas. O SGQ é visto menos como um apoio às atividades de gestão e mais como um trabalho a mais que pouco contribui para a gestão dos cursos e das unidades curriculares. O preenchimento das informações é tratado como uma obrigação, como algo inconsequente e não relacionado com a qualidade. Em alguns casos, esse sentimento leva a que as informações sejam preenchidas sem muito critério, de forma cerimonial, apenas para cumprir a obrigação da forma mais rápida possível, em uma atitude ritualística, de conformidade relutante, já relatada anteriormente na literatura (Manatos, 2017b; Mourad, 2017; Newton, 2000). Há também uma percepção de que quanto mais se formaliza o SGQ, quanto mais burocrático ele se torna, menos útil e com pior custo-benefício ele se torna. Vários docentes acreditam que algo de útil pode ser obtido a partir do SGQ, mas que esses benefícios não compensam o esforço necessário. Também foram relatadas consequências não-intencionadas do SGQ nas atividades dos docentes. Na tentativa de evitar um trabalho acrescido, alguns docentes relataram que há casos em que o docente evita ter um número maior de reprovações para não ter a unidade curricular sinalizada e não ter que lidar com o processo decorrente disso.

Como o SGQ é percebido como ineficaz, há uma grande valorização de processos mais informais para garantir a qualidade. Alguns docentes avaliam que há uma complementariedade entre o SGQ, que serviria para apontar os problemas e promover momentos de reflexão sobre temas mais abrangentes, e os processos informais, com foco mais na resolução de problemas do dia a dia. A opinião prevalente, contudo, é que os processos informais servem para compensar a ineficácia do SGQ. Os problemas são informados, discutidos e resolvidos principalmente em reuniões não previstas no SGQ e em conversas informais. São esses processos informais que são vistos como as maiores fontes de melhoria da qualidade, enquanto os processos formais previstos no SGQ são vistos mais pela ótica da responsabilização ou com função apenas cerimonial.

Com a importância atribuída aos processos informais, ganham relevância as relações pessoais e o papel de algumas pessoas chave, como os diretores de curso e os delegados de turma, além das comissões de curso. Os cursos em que estudantes e docentes relataram que melhorias acontecem continuamente e que utilizam o *feedback* dos estudantes de forma efetiva coincidem, em grande parte, com cursos em que alguns pontos positivos foram apontados. Nesses cursos, as comissões de curso dedicam mais tempo à discussão dos problemas, a direção de curso possui mais interação, por meio de reuniões e conversas informais, com os estudantes e os delegados de turma são mais ativos, participativos e interessados em defender os interesses dos demais estudantes. O papel dos delegados de turma, em especial, foi destacado por vários docentes. Para eles, os delegados, quando possuem um perfil adequado e motivação para exercer esse papel, contribuem com opiniões valiosas advindas dos estudantes e tornam explícitos problemas que, muitas vezes, não seriam captados por avaliações formais ou levariam demasiado tempo a serem notados, permitindo que os estudantes participem efetivamente, por meio de seus representantes, da gestão do curso. Dessa forma, os docentes, de forma geral, acreditam que a melhoria da qualidade depende, fundamentalmente, da atuação informal dos diretores de curso e dos delegados de turma.

Um dos aspectos em que os docentes acreditam que o SGQ traz benefícios é por servir de canal para uma maior participação dos estudantes nos processos da qualidade. Para eles, a existência de processos formais de consulta aos estudantes e a presença deles nos órgãos de gestão evitam, até certo ponto, que a participação estudantil seja inibida. Porém, alguns docentes ressaltaram que essa participação nem sempre é efetiva por conta do pouco interesse pela qualidade e por uma atitude pouco coletivista dos representantes dos estudantes. Acreditam, nesse caso, que há falhas de comunicação e sensibilização que precisam ser identificadas e resolvidas.

Um outro aspecto relevante na opinião dos docentes sobre o SQG é o seu impacto na relação entre a IES e o ambiente. Os docentes acreditam que as informações do SGQ, muitas das quais estão publicamente disponíveis, projetam uma imagem para o ambiente externo. Essa transparência não é necessariamente má, pois permite, por exemplo, que os futuros universitários façam escolhas mais informadas. Alguns docentes acreditam, porém, que o fato dessas informações estarem externamente disponíveis transforma o SGQ em uma fachada em que o importante, mais que a melhoria efetiva da qualidade, é projetar uma imagem, um “selo” de qualidade que possa trazer benefícios para o “negócio” da IES. Veem o SGQ, assim, como mais uma peça no processo de mercantilização do ensino superior.

5.2.2.3 Autoavaliação institucional e dos cursos

Há bastante disparidade nas opiniões dos docentes quanto à autoavaliação institucional e dos cursos. Em linha com o relatado na literatura (Rosa et al., 2020), alguns docentes acreditam que as autoavaliações e os relatórios daí decorrentes fornecem informações úteis para a avaliação do estado dos cursos e das disciplinas, subsidiam a tomada de decisão e fornecem elementos para reflexão. Outros não veem esses benefícios ou acreditam que os benefícios são poucos frente ao trabalho que é exigido para a autoavaliação. Uma opinião bastante frequente é a de que os benefícios dependem principalmente da qualidade dos relatórios produzidos e da reflexão sobre os resultados e, portanto, da dedicação da direção de curso e do corpo docente a esse processo. Um docente resume essa opinião da seguinte forma: “não quer dizer que todos os diretores de curso e todas as direções de curso façam a reflexão como deviam fazer [...] há relatórios bons e há relatórios maus e, depois, há melhores reflexões do que outras”. Essa opinião, muitas vezes, vem acompanhada de razões para a falta de uma reflexão mais aprofundada, como a falta de tempo, de interesse e de participação dos docentes.

Entre as críticas feitas à autoavaliação, há uma percepção de que o processo é excessivamente formal e que há pouco interesse por parte dos docentes. Embora alguns docentes, em especial da Unidade 2, acreditem que melhorias têm sido feitas para tornar o processo menos extenso e burocrático, os docentes em geral criticam a rigidez dos relatórios, o que prejudica a compreensão e não permite abordar questões relevantes que impactam a qualidade. Esse é um dos motivos apontados para o desinteresse dos docentes, que veem a autoavaliação como um “fetiche da qualidade”, uma obrigação a ser cumprida de forma cerimonial. Essa falta de interesse resulta na falta de participação dos docentes no processo, o que leva a que, muitas vezes, a autoavaliação fique restrita aos diretores de curso e os relatórios não sejam discutidos de forma aprofundada nas comissões de curso. A burocracia do processo, a falta de interesse dos docentes e a concentração das atividades em um grupo restrito de pessoas, com a consequente ausência de um debate mais alargado, são opiniões que refletem os resultados obtidos também em outros trabalhos (Rosa et al., 2020; Veiga et al., 2013). Os docentes relatam, porém, que o interesse é consideravelmente maior quando a autoavaliação precede uma avaliação externa. Nesses casos, os docentes costumam se envolver mais e considerar que os relatórios de autoavaliação são úteis como base para uma reflexão que ajuda na preparação para a avaliação externa.

5.2.2.4 Avaliações externas dos cursos

Assim como no caso da autoavaliação, a avaliação externa também gera opiniões bastante diversas entre os docentes. Mais do que acontece para a autoavaliação, porém, muitos docentes apontam benefícios da avaliação externa, ainda que muitos deles sejam indiretos, conforme detalhado mais à frente. Esses resultados divergem daqueles encontrados na literatura, em que as avaliações internas costumam ser mais bem aceitas que as avaliações externas (Leiber et al., 2018; Rosa et al., 2020).

O impacto percebido da avaliação externa é bem maior que o da autoavaliação. A avaliação externa é vista como mais consequente, com resultados práticos. O impacto da avaliação externa está associado a diversos fatores. O principal fator de impacto, como percebido pelos docentes, está claramente no resultado da avaliação, ou seja, na acreditação ou não dos cursos. Como esse é um processo crítico para os cursos, muita atenção é dada à preparação para a avaliação e ao atendimento das recomendações dos avaliadores. Um outro impacto observado é na reputação dos cursos e da IES. Como o relatório da avaliação externa é público, os docentes veem a avaliação como algo com potencial impacto reputacional, tanto para o lado positivo quanto para o negativo. Uma outra maneira pela qual a avaliação externa impacta o curso é o uso das recomendações dos avaliadores externos como elemento de pressão junto à Reitoria. Os docentes, em especial aqueles com cargos de gestão, utilizam essas recomendações para reforçar sugestões e reclamações que, de outra forma, poderiam não ser atendidas ou poderiam ter menos prioridade por parte da gestão da IES. Já aspectos em que pouco ou nenhum impacto é percebido são o ensino e a aprendizagem. Para os docentes, o impacto da avaliação nas questões pedagógicas é praticamente inexistente, uma vez que essas questões são pouco discutidas.

Na visão dos docentes, os benefícios da avaliação externa para a melhoria da qualidade são, principalmente, indiretos. Vários docentes ressaltaram que a avaliação propicia a autorreflexão, tornando-a mais prioritária. Com a necessidade de preparação para a avaliação externa, os docentes são obrigados a conseguir tempo para pensar para além da gestão do dia a dia e refletir sobre os cursos de forma mais abrangente. Têm também que identificar pontos positivos e pontos negativos e que definir ações para tratar esses últimos. Os benefícios da avaliação externa, nesse sentido, são indiretos. Não são resultado da avaliação em si, mas da mobilização que ocorre por causa da avaliação e do processo decorrente dessa mobilização. Logo, embora a componente externa da avaliação seja desvalorizada por parte dos docentes, muitos desses docentes acabam por valorizá-la por seus benefícios indiretos.

Os processos de preparação para a avaliação externa e de implementação de ações após a avaliação são avaliados negativamente pelos docentes. Em consonância com o apontado em outros trabalhos (Kemenade et al., 2008; Leiber et al., 2018; Rosa et al., 2020), a preparação para a avaliação é vista como um processo excessivamente burocrático e que acrescenta uma dose extra bastante pesada de trabalho sem que haja tempo suficiente disponível para essa atividade, embora alguns poucos docentes tenham observado alguma melhoria recente nesse sentido. De forma geral, porém, os docentes acreditam que a avaliação poderia ter procedimentos e instrumentos mais leves, que exigissem menos esforço, sem prejudicar a qualidade da avaliação. Já as críticas ao processo pós avaliação, ou seja, o processo de implementação das ações de melhoria, concentram-se na falta de participação dos docentes. Alguns entrevistados ressaltaram que o trabalho de implementação de ações de melhoria fica muito concentrado nos diretores de curso, que precisam fazer um esforço extra para envolver os demais docentes nessas atividades.

Quando o foco está na avaliação externa em si, porém, as opiniões são mais divergentes. Parte dos docentes acredita que o *feedback* fornecido pelos avaliadores é construtivo e valoriza a importância de um olhar externo e a oportunidade de trocar experiências com acadêmicos de outras IES e mesmo de outros países. Vários docentes, por outro lado, acreditam que as observações e sugestões dos avaliadores externos não são, na maioria das vezes, adequadas à IES, uma vez que o contexto acadêmico em que os avaliadores estão inseridos é muito diferente do contexto do curso ou da IES que está a ser avaliada. Embora alguns poucos docentes tenham reconhecido um esforço da A3ES em amenizar esse problema, esse ainda é visto como um ponto muito negativo da avaliação externa, tornando-a limitada e pouco efetiva. Um outro problema, ressaltado por vários docentes, é a falta de aprofundamento das discussões. Em linha com as opiniões já relatadas na literatura (Rosa et al., 2020), esses docentes acreditam que a avaliação não consegue identificar e tratar os aspectos mais importantes para a qualidade. Trata mais dos aspectos formais e burocráticos e concentra-se muito em indicadores gerais e pouco em discussões mais pedagógicas e nas causas para os problemas encontrados. Um outro aspecto, ressaltado por alguns docentes, é que a avaliação é feita por docentes de cursos de outras IES que são, de certa forma, concorrentes do curso que está a ser avaliado. Esses docentes têm a percepção de que isso torna a avaliação pouco imparcial. Essa visão da avaliação externa como uma engrenagem do jogo do mercado do ensino superior e dos avaliadores externos como intrusos, não parceiros, está em linha com resultados apresentados em outros trabalhos (Brady & Bates, 2016; Jordens & Zepke, 2009). Cabe aqui ressaltar que, enquanto as opiniões positivas dividiram-se entre os docentes das Unidades 1 e 2, as opiniões negativas estiveram muito

concentradas nos docentes da Unidade 1. Logo, pode-se dizer que, de forma geral, os docentes da Unidade 1 têm uma percepção marcadamente mais negativa da avaliação externa do que os docentes da Unidade 2.

Um tema relevante, que surgiu também nas entrevistas com os estudantes e é abordado na literatura (Hoecht, 2006; Newton, 2000; Newton, 2002; Staub, 2019), foi a tentativa frequente de estabelecer uma fachada para projetar uma imagem mais positiva do curso para os avaliadores externos. Os docentes descrevem esse comportamento como uma “representação”, por parte dos docentes e dos estudantes, para “ênfatisar os aspectos positivos e esconder os negativos” com o objetivo de “defender a imagem do seu curso” porque isso pode lhes “ser benéfico no futuro”. Um dos aspectos do estabelecimento da fachada é a escolha e a orientação dos estudantes. Uma docente afirmou que a orientação aos estudantes é apenas para explicar o processo “e depois eles fazem o juízo que entenderem”, mas que não há uma orientação para “dizer bem do curso”. Vários outros docentes, porém, afirmaram que a escolha dos estudantes é feita a partir “daqueles alunos que os diretores de cursos acham que tiveram uma experiência positiva”. Outros avaliam que o fato de os estudantes ressaltarem mais os aspectos positivos do que negativos é algo natural, uma vez que também é interesse dos estudantes que o curso seja bem avaliado e há um sentimento de pertença que é fortalecido quando eles são chamados a representar o curso. Um dos docentes, por outro lado, afirmou: “nós selecionamos os alunos e dizemos o que nós queremos deles”. Assim, os relatos dos docentes corroboram os dos estudantes no sentido de que, de forma explícita ou implícita, coordenada ou tácita, e até independentemente da opinião sobre a utilidade da avaliação externa, é comum haver essa orientação para estabelecer uma fachada que emita uma imagem positiva do curso.

5.2.2.5 Questionários dos docentes e avaliação pelos estudantes

Os docentes têm uma percepção muito negativa em relação aos questionários que eles preenchem no âmbito do SGQ. Esses questionários são avaliados pelos docentes como muito extensos e com formato e conteúdo inadequados. Por isso, o preenchimento desses questionários é feito apenas por obrigação, o que leva alguns docentes a respondê-los sem muito critério e até a criar subterfúgios para reduzir o esforço no preenchimento. A falta de *feedback* sobre os questionários, inclusive quando são claramente mal respondidos, reforça a visão de que não são realmente úteis. Dessa forma, pode-se dizer que a resposta a esses questionários ocorre de forma cerimonial e pouco cuidada.

Os inquéritos feitos aos estudantes são vistos de uma forma um pouco mais positiva, mas, mesmo assim, muitas críticas são feitas a esse processo. Os docentes reconhecem que se trata de um

instrumento importante e afirmam analisar com atenção as respostas e comentários dos estudantes. Também avaliam que o inquérito é importante para dar consciência aos estudantes da importância da sua participação e das suas opiniões. Alguns docentes, porém, enfatizam que essa consciência ainda é insatisfatória e que há ainda muito desconhecimento do processo de avaliação pelos estudantes e dos seus impactos. Nesse sentido, embora alguns docentes sejam, em tese, contrários à obrigatoriedade do preenchimento dos questionários, parte deles compreende que essa é uma medida necessária, dado o desinteresse dos estudantes. Como estratégia de conscientização dos estudantes, alguns diretores de curso criaram procedimentos à margem do SGQ, como, por exemplo, a distinção de “melhor docente” atribuída com base nos resultados dos inquéritos aos estudantes. Esses procedimentos servem para dar visibilidade à importância desse instrumento e para passar aos estudantes a ideia de que há algum impacto derivado da resposta aos questionários.

Na visão dos docentes, alguns fatores são responsáveis pelo desinteresse e pela resistência dos estudantes em relação aos inquéritos, enquanto outros aumentam o interesse dos estudantes em uma participação mais efetiva. Uma das razões apontadas é a temporalidade dos inquéritos. Como os questionários são preenchidos ao final da unidade curricular, qualquer melhoria que seja implementada não terá efeito para os estudantes que apontaram os problemas. E mesmo as melhorias apontadas ao curso, de forma geral, costumam levar tempo até serem implementadas, o que provavelmente significará que os estudantes que identificaram a melhoria não serão diretamente beneficiados por elas. Um outro motivo de resistência dos estudantes, segundo os docentes, é a falta de confiança no anonimato, o que gera o receio, nos estudantes, de que eles possam ser prejudicados por aquilo que reportarem nos questionários. Já entre os fatores que contribuem para que os estudantes se interessem em participar efetivamente dos inquéritos, o mais destacado pelos docentes foi o *feedback* em relação aos resultados. Para os docentes, quando os resultados são apresentados e discutidos com os estudantes, ou pelo menos com os delegados de turma, há uma percepção de que são instrumentos úteis, o que melhora o engajamento dos estudantes.

Um dos principais problemas apontados pelos docentes é a falta de confiabilidade das respostas aos questionários. Esse problema está parcialmente relacionado com a falta de consciência dos estudantes sobre a importância do inquérito, o que leva muitos estudantes, na opinião dos docentes, a responder os questionários de forma pouco refletida, apenas para cumprir a obrigação. Um outro aspecto da falta de confiabilidade dos inquéritos é o mau uso dos questionários. Assim como apontado também pelos estudantes, os docentes relatam que algumas vezes os questionários são utilizados como forma de ataque ou punição aos docentes, o que, por vezes, é realizado de forma

coordenada por grupos de estudantes. Dada a pouca confiabilidade das respostas, além dos problemas de formato e conteúdo apontados pelos docentes, a auscultação direta dos estudantes, realizadas informalmente ou por meio de procedimentos paralelos ao SGQ, é bastante utilizada. Por vezes, é vista como um complemento aos inquéritos, mas é mais comumente avaliada como uma forma mais efetiva de captar o *feedback* dos estudantes, o que relega o inquérito formal previsto no SGQ a um processo meramente cerimonial.

5.2.3 Gestores da Qualidade

Foram entrevistados um total de quatro gestores ligados à área da qualidade. Foram dois gestores atuais e dois antigos gestores. De cada um desses grupos, um dos entrevistados era um docente a exercer um cargo de gestão, enquanto o outro era um técnico não-docente a trabalhar na área responsável pelo SGQ. Assim, temos que o entrevistado G1 é um gestor não-docente atual, o entrevistado G2 é um gestor docente atual, o entrevistado G3 é um antigo gestor docente e o entrevistado G4 é uma antiga gestora não-docente. Os objetivos das entrevistas com os gestores foram perceber a conceitualização da qualidade adotada pelos gestores, identificar elementos que eles avaliam como importantes para a qualidade, entender as suas percepções quanto aos principais instrumentos do SGQ aplicáveis aos cursos e entender como os gestores avaliam as percepções, atitudes e comportamentos de docentes e estudantes quanto ao SGQ. Os resultados obtidos para cada um desses aspectos são apresentados nos parágrafos seguintes. De antemão, cabe registrar que não houve divergência relevante entre gestores atuais e antigos gestores, mas as opiniões de gestores docentes e gestores não-docentes foram consideravelmente diferentes em vários dos aspectos abordados. Por isso, os resultados das entrevistas a gestores docentes e não-docentes serão apresentados em momentos diferentes do texto, com comparações sempre que as divergências forem relevantes.

Os gestores não-docentes da qualidade adotam uma conceitualização da qualidade semelhante à de vários estudantes e docentes. A conceitualização adotada é compatível com a da qualidade como adequação ao propósito, e há foco no atendimento ou superação das expectativas dos *stakeholders*. Também associam a qualidade ao mercado de trabalho, ao fornecimento de mão de obra para os empregadores, utilizando a empregabilidade como uma importante medida da qualidade. Além disso, acreditam que um maior número de aprovações nas unidades curriculares sejam um indicativo da qualidade. Com exceção desse último aspecto, que não foi mencionado nem por estudantes, nem por docentes, a conceitualização da qualidade feita pelos gestores não-docentes não difere muito, em

linhas gerais, daquela adotada por outros grupos de *stakeholders*. É, porém, mais restrita, já que não há menção, por exemplo, ao conceito de qualidade como transformação, presente tanto no discurso dos estudantes quanto dos docentes.

Os gestores não-docentes da qualidade apresentam uma visão muito mais positiva do SGQ que qualquer outro grupo de *stakeholders*. Acreditam que o SGQ teve importantes melhorias nos últimos anos que o tornaram mais ágil, mais eficaz e menos burocrático e que isso se reflete em uma boa aceitação por parte de estudantes e docentes. Avaliam que docentes e estudantes, embora pouco proativos, possuem um engajamento adequado nas atividades da qualidade. Defendem, ainda, alguns aspectos criticados pelos demais *stakeholders*, como os tipos de questões utilizados nos inquéritos a docentes e estudantes, afirmando que os tipos de questões adotados permitem um maior automatismo na produção de relatórios e facilitam a reflexão dos docentes. Por fim, acreditam que ter um SGQ certificado é uma mais-valia nas avaliações externas, às quais associam, como objetivo, apenas a acreditação, e não a melhoria. Nesse sentido, o SGQ é útil, na visão dos gestores não-docentes, pois aumenta a credibilidade do curso a ser avaliado, servido como um selo de qualidade, e também porque facilita, por meio da automação, o preenchimento dos relatórios para a avaliação. Essa visão positiva do SGQ e da aceitação do SGQ por docentes e estudantes está em linha com os resultados de outros trabalhos (Cardoso et al., 2019; Manatos et al., 2017a; Stensaker et al., 2011).

Além de uma visão positiva do SGQ, os gestores não-docentes também possuem uma visão positiva dos referenciais externos em que o SGQ se baseia, nomeadamente os ESG e as diretrizes da A3ES. Para eles, os referenciais apresentam uma oportunidade para a IES, para a melhoria dos seus processos internos. Acreditam que há flexibilidade para adaptar esses referenciais às necessidades e características da IES. Em sentido contrário, creem que o SGQ tem um caráter mais prescritivo, havendo pouco espaço para adaptações por parte das unidades orgânicas, que apenas devem limitar-se a determinar a melhor forma de disseminar as informações do SGQ e de conscientizar docentes e alunos, “mas sempre com base nas diretivas do sistema interno”.

Os gestores docentes da qualidade apresentam opiniões muito diferentes das dos gestores não-docentes. A conceitualização da qualidade também está ligada à qualidade como adequação ao propósito, com foco nas expectativas dos *stakeholders*. Não acreditam, porém, que a qualidade, a satisfação das expectativas dos *stakeholders*, possa ser alcançada por meio das normas. Têm uma visão mais holística da qualidade e acreditam que ela deve ser parte da estratégia da IES.

Os gestores docentes da qualidade têm uma visão muito mais crítica do SGQ que os gestores não-docentes. Acreditam que, em linhas gerais, o SGQ da Universidade U está conceitualmente bem

concebido. Porém, avaliam que há um descrédito do SGQ e uma falta de engajamento nos processos da qualidade. Apontam diversas causas para esse descrédito e essa falta de engajamento. Para eles, há uma natural inclinação das pessoas a considerar o SGQ como mais um elemento da burocracia. Para reforçar essa visão, não há a percepção de que os dados do SGQ gerem ações para a efetiva resolução dos problemas. O resultado é, na visão desses gestores, não tanto uma resistência ao SGQ, mas uma indiferença quanto a ele. Há, segundo essa perspectiva, uma sensação de inutilidade do SGQ que reduz o engajamento. Para eles, essa falta de engajamento gera um círculo vicioso, pois o bom funcionamento do SGQ “vai depender de quem executa o instrumento”, ou seja, “depende de cada uma das pessoas”, sejam gestores, docentes ou estudantes, que interagem com o sistema. Se os relatórios não forem bem produzidos, se não houver reflexão sobre os dados coletados e se as pessoas que apontam problemas nos processos da qualidade não estiverem dispostas a contribuir para a busca de soluções, o sistema não funcionará a contento e será uma “burocracia pura e simples”. Se, por outro lado, as atividades de garantia da qualidade forem encaradas como oportunidades para melhorar os cursos e a IES, forem feitas reflexões e apresentadas sugestões, “então, com alguma razoabilidade, isto poderia conduzir para a melhoria contínua”. Em suma, os gestores docentes da qualidade acreditam que o SGQ poderia funcionar bem se o engajamento das pessoas fosse melhor, mas, por falhas do próprio SGQ e pela resistência de parte das pessoas, esse engajamento não acontece de uma forma sequer próxima da ideal.

A falta de engajamento leva ao cumprimento apenas cerimonial das atividades de garantia da qualidade. Esse cumprimento cerimonial das atividades, por sua vez, tem uma série de consequências não intencionadas para o SGQ. Um exemplo está no preenchimento de relatórios pelos docentes e diretores de curso. Um dos gestores relatou que alguns docentes partilham formas de responder às questões para que mecanismos de controle não sejam disparados, o que leva as mesmas respostas a repetirem-se inúmeras vezes. Também falam, em consonância com o depoimento de alguns docentes, que o preenchimento dos relatórios é feito, algumas vezes, da forma mais fácil, com pouco empenho, apenas para se livrar da obrigação, e não com as informações mais fidedignas. Uma outra consequência não intencionada apontada pelos gestores docentes, retomando um tema abordado também por estudantes e docentes, é o da falta de critério dos estudantes quando respondem aos inquéritos. Para os gestores, muitos estudantes respondem os questionários sem fazer nenhuma reflexão, às vezes marcando os itens a esmo. Outras vezes, aproveitam-se do anonimato dos questionários para criticar docentes de que não gostam, mesmo que por motivos não acadêmicos, para vingar-se por uma má nota, ou como forma de descarregar frustrações pessoais.

Em relação aos instrumentos do SGQ, os gestores docentes da qualidade apresentam algumas opiniões semelhantes e outras totalmente diferentes das opiniões dos gestores não-docentes. Assim como os gestores não-docentes, valorizam sobremaneira a autoavaliação. Consideram que, além da utilidade em termos de identificar ações a serem executadas pelos diretores de curso e de departamento, são especialmente úteis para fornecer informações para a autorreflexão por parte de todos os docentes. Também em consonância com os gestores não-docentes, associam a avaliação externa mais com a acreditação que com a melhoria. Destacam, sobretudo, o impacto da avaliação externa na reputação dos cursos e da IES. Ao mesmo tempo, salientam que a reputação é de extrema importância porque o mercado das IES é muito competitivo. Nesse sentido, mostram alguma desconfiança em relação à qualidade e à isenção das comissões de avaliação externa, o que pode ser problemático para o resultado da avaliação e, em consequência, para a reputação dos cursos e da IES. Um tema em que os gestores docentes divergem dos não-docentes é quanto à autonomia das unidades orgânicas para adaptar os procedimentos do SGQ. Enquanto os gestores não-docentes, como visto anteriormente, acreditam que o SGQ é muito prescritivo, com pouca margem para adaptações, os gestores docentes acreditam que essa autonomia existe, não com total flexibilidade, mas o suficiente para dar uma margem bastante razoável para adaptações. Não acham, porém, que as unidades orgânicas façam bom proveito dessa possibilidade, limitando-se a seguir aquilo que está previsto no SGQ por padrão.

Uma reflexão bastante interessante feita, de forma muito alinhada, pelos dois gestores docentes da qualidade entrevistados, foi relativa à coexistência de um SGQ formal e de processos informais. Para esses gestores, o SGQ real é uma mistura de formalidade e informalidade. O formalismo não é a forma mais adequada e mais impactante de se tratar a qualidade, mas é inevitável devido ao tamanho e à complexidade da IES. Os processos informais, na visão desses gestores, são mais importantes para tratar da gestão das atividades e dos problemas cotidianos. Em uma unidade curricular, a melhoria da qualidade passa muito mais pelos docentes da UC e pela sua interação com os estudantes do que pelo SGQ. Da mesma forma, na opinião dos gestores docentes, as ações a serem tomadas a partir das informações do SGQ têm nos processos informais o fator predominante para a sua efetividade. Embora o SGQ possa apontar problemas e seja uma via inquestionavelmente muito importante para isso, a resolução dos problemas passa fundamentalmente pela interação entre diretores de curso, docentes e estudantes em um nível que precisa ir além das reuniões e comissões formalmente definidas no SGQ. Nesses aspectos, o SGQ tem pouco impacto, e “não é criando o que se chama uma equipa de qualidade, um gabinete de qualidade, que vai fazer a reflexão pelos processos”.

Apesar da importância dos processos informais, porém, os gestores docentes da qualidade afirmam que “não há qualquer hesitação ou dúvida da necessidade de um sistema de gestão da qualidade formalizado, instituído e em exercício, em funcionamento, para que a organização possa progredir no bom sentido”. Isso porque “dada a dimensão e complexidade” da IES, por não ser “uma pequena comunidade de 8 ou 10 ou 20 pessoas”, é necessário ter um SGQ formal para que resultados consistentes e consolidados sejam alcançados de forma a prover uma visão mais abrangente, que vá além de unidades curriculares e cursos específicos. Nesse sentido, a existência de um SGQ formal é não apenas importante, mas inevitável, porque não é possível “encontrar esses mesmos resultados por outras vias”.

5.2.4 Visão Geral

Esta seção apresenta uma visão geral dos resultados obtidos com as entrevistas realizadas com os diversos grupos de *stakeholders*. Além de uma apresentação dos resultados numéricos, é feita também uma comparação entre as Unidades 1 e 2.

Os resultados quanto à conceitualização da qualidade são apresentados na Tabela 3. De antemão, deve-se notar que o número total em cada coluna é, em alguns casos, superior ao número de entrevistados. Isso se deve ao fato de que alguns entrevistados apresentaram conceitualizações que integram mais de uma das classificações adotadas. De uma forma geral, não há diferenças relevantes entre os resultados obtidos para a Unidade 1 e para a Unidade 2. Curiosamente, também não há diferenças marcantes, em termos de classificação, entre as conceitualizações feitas por docentes e por estudantes. Embora as conceitualizações dos docentes tenham sido mais elaboradas que as dos estudantes, em termos de classificação ambos os grupos adotaram majoritariamente o conceito da qualidade como adequação ao propósito, seguido do conceito de qualidade como transformação. Nesse sentido, houve uma leve tendência dos docentes da Unidade 2, quando comparados aos docentes da Unidade 1, a adotar mais o conceito da qualidade como adequação ao propósito que o da qualidade como transformação. Já os docentes da Unidade 1 apresentaram conceitualizações mais diversas, com a ocorrência dos conceitos da qualidade como algo excepcional e da qualidade como perfeição, o que não ocorreu com os docentes da Unidade 2. Já os estudantes de ambas as unidades apresentaram uma concepção multifacetada da qualidade, como já apontado na literatura (ex: Jungblut et al., 2015), mas também com prevalência da qualidade como adequação ao propósito e da qualidade como transformação. Em um olhar mais detalhado, percebe-se que a qualidade como transformação tem significado ligeiramente diferente para docentes e estudantes. Enquanto os

docentes apontam mais uma transformação relacionada a aspectos que tornem os alunos melhores profissionais, muitos estudantes mencionaram a transformação pessoal como um elemento importante da qualidade dos cursos. Já em relação aos gestores, tanto docentes quanto não-docentes, todas as conceitualizações foram em linha com a qualidade como adequação ao propósito. No conjunto de todos os grupos de *stakeholders*, a qualidade como adequação ao propósito foi o conceito mais amplamente adotado.

Os resultados obtidos para o SGQ e seus vários elementos são apresentados da Tabela 4 à Nota: Criação da autora. Fonte: Entrevistas com stakeholders.

Tabela 7. Conforme descrito no capítulo 4, a opinião geral de cada *stakeholder* foi classificada de acordo com o conjunto de opiniões emitidas. Assim, *stakeholders* que proferiram apenas opiniões positivas foram classificados na categoria 'muito positiva', enquanto *stakeholders* com mais opiniões positivas que negativas foram classificados na categoria 'positiva'. De forma equivalente, *stakeholders* que proferiram apenas opiniões negativas foram classificados na categoria 'muito negativa', enquanto *stakeholders* com mais opiniões negativas do que positivas foram classificados na categoria 'negativa'. A categoria 'indeterminada' foi utilizada nos casos que as opiniões proferidas foram neutras, ou as respostas foram muito abstratas ou vagas para se fazer uma classificação. Já a categoria 'não tem conhecimento' foi utilizada nos casos em que o entrevistado mostrou total desconhecimento do tema.

Os resultados da análise que os *stakeholders* fazem do SGQ são apresentados na Tabela 4. Nota-se que os *stakeholders* da Unidade 2, tanto docentes quanto estudantes, têm uma visão mais positiva do SGQ que os *stakeholders* da Unidade 1. Embora, em ambas as unidades, tenham sido mais comuns as opiniões negativas que as positivas, a maioria dos *stakeholders* da Unidade 2, mesmo quando eram críticos do SGQ, tinham algo positivo para relatar. Na Unidade 1, foram muito mais comuns os *stakeholders* que levantaram apenas aspectos negativos. Mais marcante ainda foi a diferença entre gestores docentes e não-docentes. Enquanto a opinião dos gestores não-docentes sobre o SGQ é marcadamente positiva, nas opiniões dos gestores docentes, embora eles tenham relatado aspectos positivos, predominam os aspectos negativos. No conjunto dos *stakeholders* predomina uma visão negativa do SGQ, com o número de *stakeholders* com uma visão predominantemente negativa atingindo quase o dobro daqueles com uma visão predominantemente positiva.

Os resultados da análise que os *stakeholders* fazem das avaliações externas dos cursos são apresentados na Tabela 5. Os estudantes da Unidade 2 apresentam uma visão mais positiva das avaliações externas que os da Unidade 1, embora nenhum estudante, de nenhuma das unidades,

tenha proferido apenas opiniões positivas sobre a avaliação. A diferença entre as unidades é ainda mais marcante entre os docentes. Embora a maioria dos docentes da Unidade 2 tenha proferido tanto opiniões positivas quanto negativas a respeito da avaliação externa, as opiniões positivas prevalecem. Já na Unidade 1 prevalecem as opiniões negativas, com algumas ocorrências de opiniões muito negativas. Entre os gestores, tanto docentes quanto não-docentes, a avaliação externa é vista de forma positiva. No cômputo geral, as opiniões negativas ainda prevalecem sobre as positivas, mas isso é devido à opinião marcadamente negativa dos *stakeholders* da Unidade 1. Na Unidade 2 as classificações positivas superam, por uma pequena margem, as classificações negativas. Essa relativa boa aceitação da avaliação externa não deixa de ser surpreendente, tendo em vista outros resultados encontrados na literatura (ex: Kemenade et al., 2008; Leiber et al., 2018; Rosa et al., 2020). Porém, como foram analisadas apenas duas unidades, com resultados bastante diversos, não é possível apontar qual a tendência na Universidade U.

Os resultados da análise que os stakeholders fazem das autoavaliações são apresentados na Nota: Criação da autora. Fonte: Entrevistas com stakeholders.

Tabela 6. Mais uma vez, de forma semelhante à análise da avaliação externa, os resultados da Unidade 2 apresentam uma visão mais positiva que os da Unidade 1. Porém, diferentemente do que acontece para a avaliação externa, a visão sobre a autoavaliação é mais negativa que positiva em ambas as unidades. Logo, embora se confirme a tendência da Unidade 2 a avaliar melhor os elementos do SGQ, temos que a autoavaliação é vista de forma mais negativa do que a avaliação externa, mais uma vez contrariando resultados encontrados na literatura (ex: Leiber et al., 2018; Rosa et al., 2020). Um dos pontos que mais chama a atenção para a análise sobre a autoavaliação é o grande número de estudantes que desconhecem totalmente esse processo. Estudantes que, mesmo sem domínio total do assunto, apresentaram conhecimento suficiente para emitir uma opinião foram classificados em outras categorias. Apenas casos de desconhecimento total foram classificados na categoria 'Não tem conhecimento'. Logo, temos que quase metade dos estudantes entrevistados não possuem nenhum conhecimento sobre as autoavaliações. Outro ponto a se notar é a diferença de opiniões entre gestores docentes e não-docentes, com os gestores não-docentes mais uma vez apresentando uma visão muito mais positiva que a dos gestores docentes. De forma geral, a autoavaliação é avaliada de forma negativa por quase todos os grupos de *stakeholders*, com a notável exceção dos gestores não-docentes.

Os resultados da análise que os stakeholders fazem das avaliações pelos estudantes são apresentados na Nota: Criação da autora. Fonte: Entrevistas com stakeholders.

Tabela 7. As avaliações pelos estudantes são vistas negativamente por estudantes e docentes de ambas as unidades, sem diferenças substanciais entre elas. São também avaliadas negativamente pelos gestores docentes. Apenas um *stakeholder*, um gestor não-docente, apresentou uma opinião muito positiva das avaliações pelos estudantes. De forma geral, foi o elemento que apresentou uma avaliação mais negativa entre todos os analisados, com o maior número de opiniões negativas e muito negativas. Por outro lado, foi o único elemento que não teve nenhum *stakeholder* classificado como não tendo conhecimento do processo, o que demonstra que a avaliação pelos estudantes é a face mais visível do SGQ.

Tabela 3*Conceitualização da qualidade*

Conceito	Unidade 1			Unidade 2			Gestores Não-docentes	Gestores docentes	Total Geral
	Estudantes	Docentes	Total	Estudantes	Docentes	Total			
Algo Excepcional	2	1	3	1	0	1	0	0	4
Perfeição ou Consistência	0	1	1	1	0	1	0	0	2
Adequação ao propósito	5	5	10	5	6	11	2	2	25
Custo-Benefício	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transformação	4	5	9	5	4	9	0	0	18
Indeterminado	1	0	1	1	1	2	0	0	3

*Nota: Criação da autora. Fonte: Entrevistas com stakeholders.***Tabela 4***Avaliação do SGQ*

Avaliação	Unidade 1			Unidade 2			Gestores Não-docentes	Gestores Docentes	Total Geral
	Estudantes	Docentes	Total	Estudantes	Docentes	Total			
Muito Positiva	0	1	1	1	1	2	1	0	3
Positiva	3	1	4	3	3	6	1	0	12
Indeterminada	0	1	1	1	1	2	0	0	3
Negativa	2	5	7	2	5	7	0	2	16
Muito Negativa	5	2	7	3	1	4	0	0	11
Não tem conhecimento	2	0	2	2	0	2	0	0	4

Nota: Criação da autora. Fonte: Entrevistas com stakeholders.

Tabela 5*Análise das Avaliações Externas de Cursos*

Avaliação	Unidade A			Unidade B			Gestores Não- docentes	Gestores Docentes	Total Geral
	Estudantes	Docentes	Total	Estudantes	Docentes	Total			
Muito Positiva	0	1	1	0	1	1	2	1	5
Positiva	2	1	3	4	5	9	0	1	13
Indeterminada	1	0	1	2	1	3	0	0	4
Negativa	3	5	8	3	3	6	0	0	14
Muito Negativa	4	3	7	2	1	3	0	0	10
Não tem conhecimento	2	0	2	1	0	1	0	0	3

*Nota: Criação da autora. Fonte: Entrevistas com stakeholders.***Tabela 6***Análise das Autoavaliações de Cursos*

Avaliação	Unidade A			Unidade B			Gestores Não- docentes	Gestores Docentes	Total Geral
	Estudantes	Docentes	Total	Estudantes	Docentes	Total			
Muito Positiva	0	0	0	0	1	1	2	0	3
Positiva	0	2	2	1	3	4	0	1	7
Indeterminada	2	0	2	0	1	1	0	0	3
Negativa	2	5	7	3	4	7	0	1	15
Muito Negativa	3	3	6	2	2	4	0	0	10
Não tem conhecimento	5	0	5	6	0	6	0	0	11

Nota: Criação da autora. Fonte: Entrevistas com stakeholders.

Tabela 7*Análise das Avaliações pelos Estudantes*

Avaliação	Unidade A			Unidade B			Gestores	Gestores	Total
	Estudantes	Docentes	Total	Estudantes	Docentes	Total	Não- docentes	Docentes	Geral
Muito Positiva	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Positiva	2	2	4	3	2	5	0	0	9
Indeterminada	0	1	1	0	1	1	1	0	3
Negativa	3	4	7	3	6	9	0	2	18
Muito Negativa	7	3	10	6	2	8	0	0	18
Não tem conhecimento	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Nota: Criação da autora. Fonte: Entrevistas com stakeholders.

5.3 Análise documental

Como complemento às entrevistas, foi realizada uma análise de conteúdo de diversos documentos relacionados com o SGQ da Universidade U. Foi analisado o Manual da Qualidade, que forneceu subsídios para o entendimento do funcionamento do SGQ e para a breve descrição da IES realizada na seção 5.1. Além disso, foram analisados os dois últimos relatórios de autoavaliação institucional e o último relatório de avaliação externa de curso de cada um dos cursos incluídos na amostra. Foi também analisado o último relatório externo de avaliação do SGQ, mas, como não é um relatório recente, achou-se por bem não o utilizar como base para os resultados, mas apenas como um documento complementar para robustecer os achados da análise de outros documentos. Os relatórios de autoavaliação dos cursos não foram analisados devido ao número muito pequeno de cursos da amostra com relatórios de autoavaliação disponíveis. Os resultados da análise documental são apresentados a seguir.

5.3.1 Relatórios de Autoavaliação

Os relatórios de autoavaliação institucional foram analisados com dois objetivos diferentes. O primeiro foi analisar até que ponto os tópicos apontados pelos relatórios como oportunidades de melhoria correspondem às críticas feitas pelos *stakeholders*, para avaliar até que ponto há uma convergência entre as opiniões dos *stakeholders* e a percepção captada pela autoavaliação. O segundo foi comparar os resultados da Unidade 1 e da Unidade 2, para analisar se há diferenças relevantes entre elas. Percentuais, números e textos exatos não são apresentados aqui como forma de não permitir a identificação da Universidade U e das unidades orgânicas estudadas.

Em relação aos pontos de melhoria apontados nos relatórios, alguns possuem interseção, relativamente ao tema, com as críticas apontadas pelos *stakeholders*, mas não necessariamente vão na direção dessas críticas. Diversos *stakeholders*, tanto docentes quanto estudantes, apontaram que os instrumentos utilizados para auferir a opinião dos *stakeholders* são demasiado extensos, excessivamente formalizados e pouco correlacionados com questões mais ligadas ao ensino e à aprendizagem. Os relatórios de autoavaliação apresentam diversos itens relacionados ao ensino e à aprendizagem e mais especificamente com os instrumentos utilizados. Porém, apenas uma iniciativa fala em simplificar um dos instrumentos, enquanto quase todos os outros tratam da elaboração ou da ampliação da aplicação de novos questionários e relatórios. Logo, as ações de mudança no SGQ, nesse tema, parecem estar a ir em uma direção oposta à desejada por docentes e estudantes.

Um outro tema em que críticas dos *stakeholders* e pontos de melhoria dos relatórios de autoavaliação institucional se tocam é a participação dos *stakeholders*. Nesse aspecto, algumas ações parecem ir ao encontro de necessidades apontadas pelos *stakeholders*, como a busca por uma maior representatividade dos diversos grupos de *stakeholders*, incluindo estudantes, docentes e gestores acadêmicos, nas diversas comissões, permanentes e temporárias, relacionadas com a garantia da qualidade. Outras ações tratam de melhorar a publicação dos documentos da garantia da qualidade. Embora não seja possível determinar do que consistem, exatamente, essas ações, elas podem estar relacionadas com o desconhecimento que os estudantes, principalmente, demonstraram quanto à publicação das informações resultantes das atividades da garantia da qualidade. Adicionalmente, um dos relatórios de autoavaliação institucional analisados, inclusive, aponta a necessidade e o desafio de tornar o SGQ um instrumento que não seja meramente burocrático, mas que motive a reflexão nos vários níveis hierárquicos. Aponta, ainda, a necessidade de os *stakeholders* terem a certeza de que suas opiniões e sugestões, captadas pelos diversos instrumentos do SGQ, serão tratadas de forma adequada no nível hierárquico seguinte. Apesar dessa preocupação ser destacada, porém, há, de forma contraditória, uma completa ausência de ações de divulgação, esclarecimento e conscientização sobre as atividades da garantia da qualidade. Nesse sentido, parece haver um pressuposto de que a maior participação dos *stakeholders* ocorre pela maior representatividade deles nas atividades de gestão do SGQ. Essa abordagem não se coaduna com a opinião de docentes e estudantes, que acreditam que apenas os *stakeholders* que participam dessas atividades acabam por estar mais envolvidos no SGQ, enquanto os demais permanecem relativamente alheios aos processos da garantia da qualidade.

Os demais temas tratados nos relatórios de autoavaliação institucional, com exceção de uma ação relacionada à capacitação pedagógica dos docentes, não estão diretamente ligados aos temas mais abordados pelos *stakeholders* nas entrevistas. Alguns podem estar indiretamente ligados. Algumas melhorias nos sistemas informáticos, por exemplo, podem reduzir o nível de burocratização ou simplificar as atividades de garantia da qualidade. As ações apontadas, porém, não são suficientemente descritivas para que se determine se esse é o caso. As demais ações previstas estão mais relacionadas com o funcionamento interno do SGQ e estão pouco relacionadas com docentes e estudantes.

Os resultados contidos nos relatórios de autoavaliação institucional não apontam muitas diferenças relevantes entre a Unidade 1 e a Unidade 2 quanto aos estudantes. Nos questionários de unidades curriculares, a participação dos estudantes da Unidade 1 foi um pouco maior que os da

Unidade 2 em um dos relatórios e um pouco menor em outro. Nos questionários de curso, a participação dos estudantes da Unidade 2 foi maior em ambos os relatórios analisados, mas a diferença foi de apenas poucos pontos percentuais. A inexistência de uma diferença relevante entre a participação dos estudantes das duas unidades nas avaliações pelos estudantes é consistente com os resultados das entrevistas, que apontaram níveis semelhantes de (in)satisfação dos estudantes de ambas as unidades com esse instrumento do SGQ. Os níveis de satisfação com os cursos e com as unidades curriculares calculados a partir dos questionários também foram semelhantes, em ambos os relatórios, para estudantes da Unidade 1 e da Unidade 2. O percentual de unidades curriculares que foram sinalizadas a partir dos questionários dos estudantes também foi muito semelhante nas duas unidades. Dessa forma, de acordo com os aspectos perceptíveis a partir dos relatórios de autoavaliação institucional, as participações dos estudantes da Unidade 1 e da Unidade 2 nas atividades relacionadas com o SGQ é bastante semelhante.

Em relação aos docentes, percebe-se diferenças entre as participações dos docentes da Unidade 1 e da Unidade 2. O percentual de respostas aos questionários docentes foi consideravelmente maior na Unidade 2 em relação à Unidade 1. Quanto aos níveis de satisfação, os resultados são praticamente iguais para as duas unidades. Os percentuais de unidades curriculares sinalizadas com base nos questionários respondido pelos docentes e com base em resultados como o número de reprovações é notadamente maior na Unidade 2. Também os relatórios elaborados pelos cursos e pelos departamentos, cuja responsabilidade primária cabe aos diretores de curso e de departamento, tiveram um percentual de entrega maior na Unidade 2 que na Unidade 1. Esses resultados são consistentes com os resultados das entrevistas. Os docentes da Unidade 2 apresentaram, de forma geral, uma visão mais positiva do SGQ e dos seus instrumentos.

5.3.2 Relatórios de Avaliação Externa dos Cursos

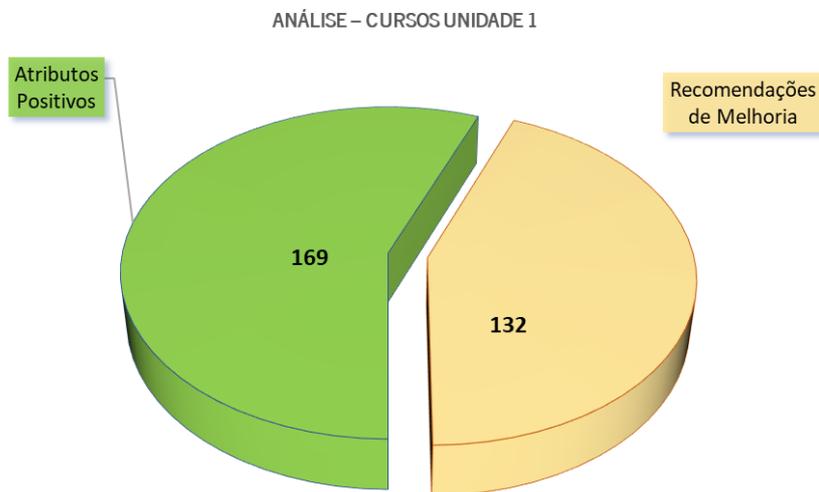
A análise documental inclui também a análise dos mais recentes relatórios de avaliação externa dos cursos incluídos na amostra. Estes foram analisados segundo a sua clareza, aderência às normas da A3ES e relação quantitativa entre atributos positivos e recomendações de melhoria e, sobretudo, quanto à relação entre os conteúdos dos relatórios e as preocupações dos *stakeholders*. Seguindo a estrutura padrão da A3ES, adotada em todos os casos, a análise foi dividida em tópicos. Cada tópico de cada relatório foi analisado quanto à sua clareza textual e conformidade com o previsto nos procedimentos da A3ES. Os pontos positivos e recomendações de melhoria apontados nos relatórios foram classificados, quanto à sua natureza, em: (i) Organizacional: relativo a processos e

estruturas internas e ao estabelecimento de relações institucionais com outras organizações; (ii) Educacional: diretamente relacionado com os processos de ensino, aprendizagem e investigação; (iii) Identitária: direcionado para questões relacionadas ao aumento do número de alunos, divulgação do curso/universidade, melhoria da imagem do curso/universidade etc. Foram também identificados os temas mais comumente abordados nos relatórios, tanto como pontos positivos quanto como pontos negativos.

Em uma análise mais superficial e quantitativa, apenas algumas diferenças pontuais podem ser observadas entre os resultados obtidos a partir dos relatórios dos cursos da Unidade 1 e os resultados dos cursos da Unidade 2. Em ambas as unidades, a quantidade de atributos positivos apontados é maior do que a de recomendações de melhorias (Figura 9 e Nota: Criação da autora. Fonte: análise documental Figura 10). Em relação à clareza das observações realizadas pelas comissões de avaliação e à conformidade do conteúdo dessas observações com o que é esperado em cada item do relatório, temos que os relatórios de ambas as unidades contêm observações, em sua maioria, claras e em conformidade com o conteúdo previsto para o item. No caso da Unidade 1 (Nota: Criação da autora. Fonte: análise documental. Figura 11) há um maior número de observações pouco claras e cujo conteúdo não está conforme ao esperado para o item do relatório quando comparada com a Unidade 2 (Figura 12). Ainda assim, mesmo no caso da Unidade 1, o número de observações claras e conformes é amplamente superior. Apesar de claros e conformes, porém, os relatórios, em sua maioria, apresentam caráter pouco descritivo, muitas vezes fazendo afirmações sem explicar. A leitura de vários pontos nos relatórios analisados não permite identificar com base em que a afirmação foi feita, se tem base objetiva ou subjetiva, e muitas sugestões de melhoria e atributos positivos são, embora claros, vagos e genéricos. Há uma indicação, portanto, de que as avaliações externas dos cursos de ambas as unidades trataram dos conteúdos que deveriam tratar, segundo o padrão de avaliação adotado, e as observações apresentadas para os cursos são facilmente entendíveis, embora careçam de descrições e explicações mais detalhadas e também de maior objetividade.

Figura 9

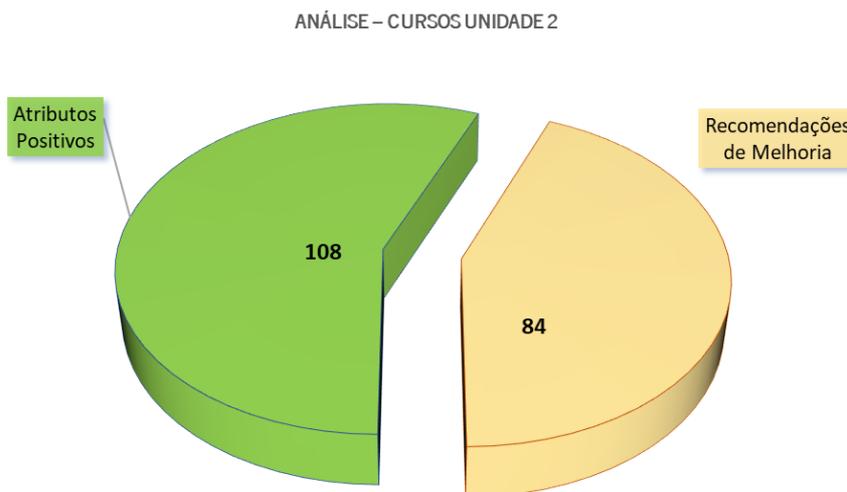
Atributos positivos e recomendações de melhoria nos relatórios da Unidade 1



Nota: Criação da autora. Fonte: análise documental.

Figura 10

Atributos positivos e recomendações de melhoria nos relatórios da Unidade 2



Nota: Criação da autora. Fonte: análise documental.

Figura 11

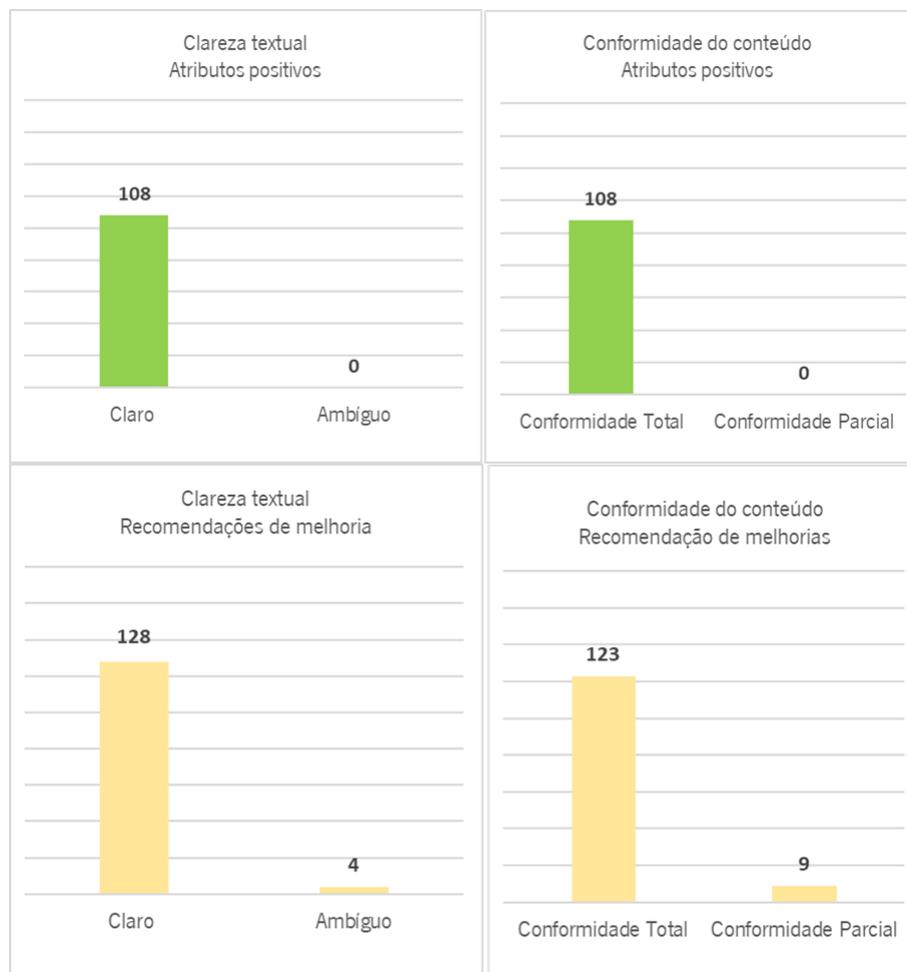
Clareza textual e conformidade do conteúdo nos relatórios da Unidade 1



Nota: Criação da autora. Fonte: análise documental.

Figura 12

Clareza textual e conformidade do conteúdo nos relatórios da Unidade 2



Nota: Criação da autora. Fonte: análise documental.

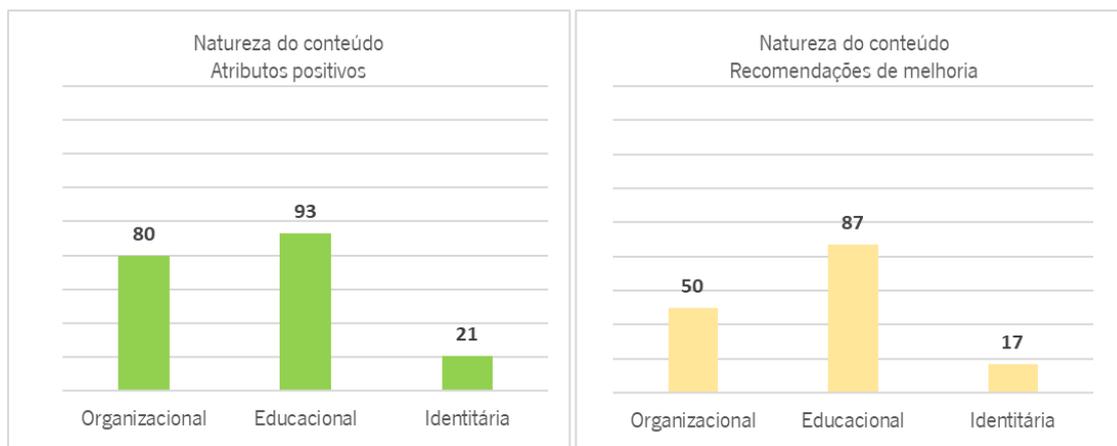
Em relação à natureza dos conteúdos das observações contidas nos relatórios de avaliação externa dos cursos há também convergência, conforme pode ser visto na Figura 13 e na Nota: Criação da autora. Fonte: análise documental.

Figura 14. De forma geral, pode-se dizer que as observações de natureza educacional prevalecem sobre as demais, com as observações de natureza identitária ocupando um espaço bem mais reduzido. A única exceção foi no conteúdo dos atributos positivos da Unidade 2, em que as observações de natureza organizacional foram em maior número que as de natureza educacional. Logo, em uma análise quantitativa, os relatórios parecem abordar com maior ênfase os temas mais valorizados por estudantes e docentes, ou seja, aqueles mais ligados aos processos de ensino e

aprendizagem. Esse aparente alinhamento, porém, só pode ser validado com uma análise mais detalhada dos conteúdos das observações.

Figura 13

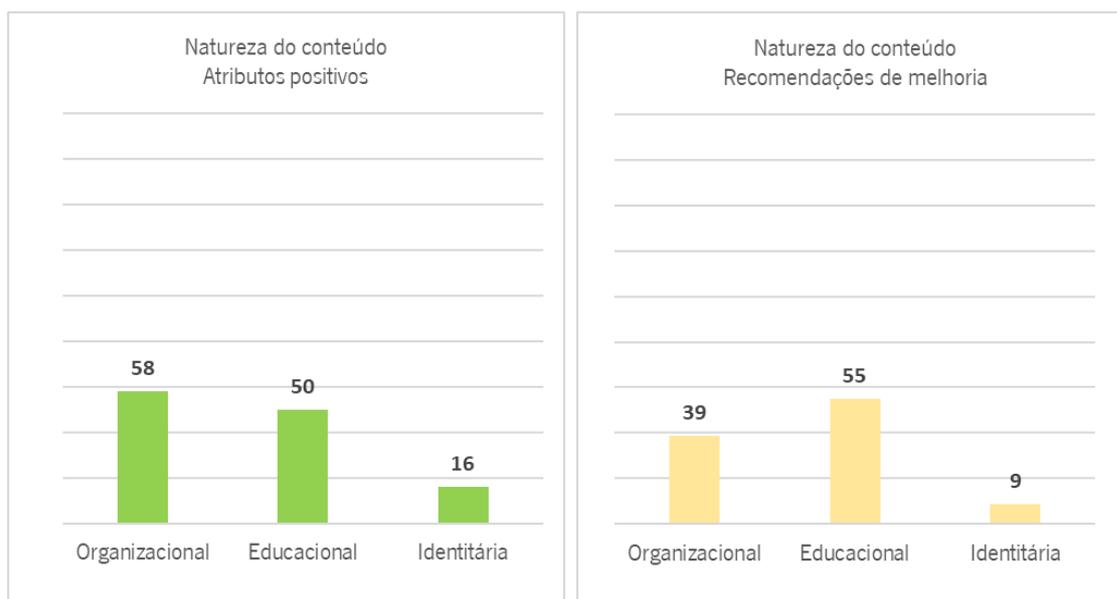
Natureza do conteúdo nos relatórios da Unidade 1



Nota: Criação da autora. Fonte: análise documental.

Figura 14

Natureza do conteúdo nos relatórios da Unidade 2



Nota: Criação da autora. Fonte: análise documental.

A partir da análise detalhada dos conteúdos das observações contidas nos relatórios de avaliação externa dos cursos foi possível identificar diversos aspectos relevantes. Os atributos positivos

de natureza educacional convergem com diversos pontos ressaltados por estudantes e docentes. A capacitação do corpo docente e a interação próxima dentre docentes e estudantes, que foram destacadas em diversas entrevistas e apontadas como elementos de um curso de qualidade, está realçada em diversos relatórios. Já em relação às recomendações de melhoria de natureza educacional, a maioria dos relatórios, especialmente os da Unidade 1, tem um foco acentuado em questões formais, mais que em aspectos mais diretamente relacionados com o ensino e a aprendizagem. A provável causa é que o guião privilegia esses aspectos. Mas a diferença entre os resultados das duas unidades mostra que os avaliadores podem, mesmo com as restrições do guião, se aprofundar mais em questões que vão além das formalidades. Os relatórios de ambas as unidades abordam aspectos pedagógicos como métodos de ensino. Porém, no caso da Unidade 1, esses aspectos recebem muito menos atenção do que aspectos mais formais como, por exemplo, aqueles relacionados com as fichas de unidades curriculares, como a falta de informações, falta de coerência nas informações, pouca clareza do texto etc. Nos relatórios da Unidade 1, também recebem muito mais destaque os itens relacionados a infraestruturas e materiais de apoio ao ensino, aprendizagem e investigação. Os relatórios analisados, de ambas as unidades, mas com maior ênfase na Unidade 1, dão a percepção de que a avaliação é uma atividade cerimonial, mais do que uma busca cooperativa por identificar e discutir melhorias. Dessa forma, parece haver uma convergência desses resultados com a crítica, muito mais presente na Unidade 1, de que a avaliação externa trata pouco dos aspectos essenciais ligados ao ensino e à aprendizagem.

Um aspecto dos relatórios que tem interseção com uma crítica recorrente nas entrevistas é a sobrecarga do corpo docente. Esse foi um dos motivos de crítica dos docentes nas entrevistas, pois muitos deles acreditam que o SGQ é uma carga a mais de trabalho para docentes já sobrecarregados. Nesse tema há uma diferença substancial entre a Unidade 1 e a Unidade 2. A necessidade de reforço do corpo docente ou a indicação de que o corpo docente está sobrecarregado e que precisa ser reforçado foi uma sugestão de melhoria em todos os cursos da Unidade 1, enquanto as mesmas sugestões apareceram em seis cursos, ou seja, em metade dos cursos da Unidade 2. Esse resultado parece indicar que os cursos da Unidade 1 possuem, em média, corpos docentes mais sobrecarregados que os da Unidade 2, ou que pelo menos se sentem mais sobrecarregados ou estão mais dispostos a apontar essa sobrecarga. Esse também é um exemplo de algo apontado por alguns docentes, ou seja, a indicação de recomendações de melhoria que os cursos não possuem autonomia para executar. Porém, como também apontado por alguns docentes, os relatórios podem servir, nesses casos, como argumento para reforçar solicitações junto a outras instâncias da IES.

Em relação ao SGQ e aos seus instrumentos, a comparação com as entrevistas apresenta resultados diversos. A importância do SGQ, em especial de um SGQ certificado, como fonte de pontos positivos na avaliação externa, conforme apontado pelos gestores docentes, confirma-se na análise dos relatórios. Em ambas as unidades, em quase todos os cursos, a existência de um SGQ certificado foi apontada como um atributo positivo. Na Unidade 1, porém, houve algumas poucas menções à falta de participação dos estudantes, em especial na discussão dos resultados das avaliações pelos estudantes. Com exceção desse aspecto, porém, nenhuma outra recomendação de melhoria apontada intersecciona com as críticas feitas por estudantes e docentes ao SGQ. Deve-se considerar que o objetivo da avaliação externa dos cursos não é avaliar o SGQ, mas sim os cursos, e que, portanto, diversos pontos criticados por estudantes e docentes não fazem parte do escopo da avaliação. Porém, há diversas críticas relativamente à aplicação do SGQ no contexto dos cursos que poderiam ser abordadas, tais como o *feedback* das avaliações pelos estudantes, a falta de ações concretas a partir dessas avaliações, o mau uso das avaliações pelos estudantes, a pouca utilidade da autoavaliação dos cursos e o quase total desconhecimento dessa avaliação pelos estudantes, dentre outros.

6 Estudo de caso: discussão dos resultados

Neste capítulo é realizada a discussão dos resultados empíricos apresentados no Capítulo 5. Esses resultados são analisados sob diferentes aspectos, de acordo com o quadro teórico apresentado no capítulo 3. Dessa forma, são analisadas: (i) as relações entre as conceitualizações da qualidade e a agência dos diversos grupos de *stakeholders*; (ii) as relações de *coupling* entre os elementos da Universidade U, nomeadamente as subunidades organizacionais como cursos e a área responsável pela garantia da qualidade, a organização formal e a organização informal, os procedimentos e as práticas; (iii) a influência das relações de *coupling* no isomorfismo entre as Unidades 1 e 2; (iv) as influências mútuas entre legitimidade e relações de *coupling*; (v) as estratégias de legitimação adotadas pelos *stakeholders*; (vi) o círculo vicioso burocrático identificado na Universidade U; (vii) a hipocrisia organizacional e a construção de fachadas organizacionais. A análise desses aspectos será realizada nas seções seguintes.

6.1 Conceitualizações da qualidade e agência dos *stakeholders*

As ações dos *stakeholders* frente ao SGQ não parecem divergir de acordo com a conceitualização da qualidade adotada. Na verdade, qualidade e SGQ são vistos, na ótica da maioria dos *stakeholders*, como duas ‘coisas’ separadas, sem relação causal. O SGQ é visto principalmente como uma formalidade, com atividades que precisam ser feitas para cumprir com os processos definidos, mais do que como um instrumento para melhorar a qualidade do curso e da IES. Essa visão deixaria o SGQ mais ligado ao conceito de qualidade como ‘perfeição’. Porém, quase nenhum *stakeholder* conceitualizou a qualidade explicitamente nesses termos. Os conceitos mais amplamente adotados foram o de qualidade como ‘transformação’ e o de qualidade como ‘adequação ao propósito’. No geral, nenhum grupo de *stakeholders*, exceto os gestores não docentes, parece identificar o SGQ como algo que promove a transformação ou que contribui para o propósito dos *stakeholders*, principalmente dos estudantes. Tanto transformação quanto atendimento dos propósitos estão mais relacionados, na visão de docentes e estudantes, à capacitação e à motivação dos docentes, ao relacionamento entre estudantes e docentes e ao reconhecimento do mercado de trabalho. E docentes e estudantes não identificam o SGQ como um instrumento que afete positivamente esses aspectos. Dessa forma, embora existam conceitualizações diferentes da qualidade feitas por diferentes *stakeholders*, na maioria dos casos os conceitos adotados são vistos como dissociados do SGQ. Daí não haver distinção perceptível das ações quanto ao SGQ a partir de

diferentes conceitualizações explícitas da qualidade.

Há, porém, uma clara distinção quando se consideram os elementos que cada grupo de *stakeholder* associa à qualidade. Pode-se argumentar, nesse sentido, que todos os grupos de *stakeholders* admitem a qualidade como adequação ao propósito, mas, a exemplo do descrito na literatura (Dicker et al., 2018; Harvey & Green, 1993; Wittek & Kvernbekk, 2011), divergem quanto a quais são os propósitos. Isso embora alguns propósitos, como a preparação para o mercado de trabalho, estejam presentes nos discursos de todos os grupos de *stakeholders*. Mais do que divergir quanto a quais são os propósitos, porém, os *stakeholders* divergem em como se pode atingi-los. Os gestores, especialmente os não docentes, acreditam que os propósitos podem ser atingidos pela conformidade com o SGQ. Ou seja, acreditam que a qualidade como perfeição leva à qualidade como adequação ao propósito. Já docentes e estudantes não relacionam o SGQ com os propósitos. Com base nos elementos mais valorizados por esses grupos, como a capacitação dos docentes, o nível dos alunos admitidos, a imagem em comparação com cursos de outras IES e o relacionamento entre docentes e estudantes, pode-se perceber que é feita uma associação da qualidade como transformação e da qualidade como algo excepcional com o atendimento dos propósitos. Discursivamente, ecoando o ambiente educacional e empresarial atual, todos os grupos associam a qualidade aos propósitos dos *stakeholders*, mas depois utilizam, de forma diversa, elementos de outras conceitualizações para explicar como os propósitos podem ser atendidos.

6.2 *Tight coupling, loose coupling, isomorfismo e legitimidade na Universidade U*

As relações de *coupling* entre a Universidade U e as Unidades 1 e 2 apresentam uma contradição. Os gestores docentes acreditam que as unidades têm autonomia suficiente para adaptar os processos da qualidade, embora não aproveitem essa oportunidade. Os gestores não docentes, que estão mais próximos da operação cotidiana do SGQ, afirmam que ele tem um caráter prescritivo. Segundo eles, as unidades orgânicas (UO) têm que seguir de forma rigorosa os processos definidos, com exceção de algumas atividades, como a disseminação de informações e a conscientização de docentes e estudantes quanto aos processos da qualidade. Os docentes entrevistados, que são diretores de curso, parecem tomar por verdade a perspectiva dos gestores não docentes. Não foram relatadas adaptações dos procedimentos formais prescritos pelo SGQ. Logo, embora os gestores docentes acreditem que há *loose coupling* entre a IES e as UO quanto aos processos formais da qualidade, a relação estabelecida *de facto* é de *tight coupling* entre políticas e procedimentos estabelecidas no SGQ e as práticas formais implementadas pelas UO.

Essa relação de *coupling* entre a IES, com seu SGQ definido e certificado, e as unidades orgânicas, é, porém, mais complexa, e merece uma análise mais detalhada. Embora exista *tight coupling* entre as políticas e processos do SGQ e as práticas formais das UO, ou seja, as UO executam as atividades da qualidade formalmente previstas no SGQ, essa execução é, em grande parte dos casos, apenas cerimonial. Casos relatados nas entrevistas incluem, por exemplo: (i) relatórios de autoavaliação de curso produzidos de forma apressada, apenas para cumprir a obrigação e produzidos sem informações confiáveis ou sem a devida capacitação dos diretores de curso; (ii) questionários docentes respondidos de forma pouco criteriosa, inclusive com o uso de subterfúgios para reduzir o esforço dispendido nessa atividade; (iii) questionários estudantis respondidos de forma pouco refletida, por vezes a esmo, e, em alguns casos, com intenções diversas da avaliação acadêmica das unidades curriculares e dos docentes; (iv) avaliações externas de cursos em que falta transparência no apontamento dos reais pontos positivos e negativos dos cursos. Dessa forma, a execução apenas cerimonial das práticas leva a que os resultados obtidos sejam diferentes dos esperados quando da formulação das políticas e dos procedimentos da qualidade. Temos, nesse sentido, uma situação próxima à descrita por Bromley e Powell (2012), discutida na seção 3.9. As políticas estão alinhadas com as práticas, pois as práticas previstas, embutidas na organização formal, nos discursos e nas decisões, são realmente executadas. A execução meramente cerimonial das práticas, porém, leva a que os objetivos não sejam alcançados, o que leva a um desacoplamento entre práticas e resultados. Em outras palavras, há *tight coupling* entre políticas e práticas, mas há *loose coupling* entre práticas e resultados.

Um outro aspecto a considerar é a relação entre a organização formal e a legitimidade organizacional. Como visto no capítulo 3, a organização formal, mesmo que não seja necessariamente consistente com as práticas cotidianas, é necessária à organização pois reflete expectativas do ambiente (Brunsson, 1993b; Lipson, 2007) e, nesse sentido, confere legitimidade à organização (Meyer & Rowan, 1977). Na Universidade U a percepção dessa capacidade legitimadora da organização formal ficou bem caracterizada nos discursos dos *stakeholders* em relação ao SGQ. Um gestor não docente, por exemplo, vê a existência de um SGQ certificado como uma “mais-valia para a acreditação do curso”, pois é um instrumento visto como apropriado pelo ambiente institucional, no caso pelos avaliadores externos. Temos, nesse caso, uma instância do conceito de legitimidade estratégica (Massey, 2001; Suchman, 1995), com os gestores a olharem para o ambiente e a buscarem, de forma propositada e instrumental, construir símbolos que legitimem a organização perante esse ambiente. Observações semelhantes foram feitas por alguns docentes, que ressaltaram

que as atividades da qualidade, mesmo quando consideram que elas são inadequadas ou não trazem grande benefício, não podem ser negligenciadas pois “têm muito valor na imagem [...] da universidade e dos cursos”, o que reforça a percepção do caráter legitimador do SGQ. Essa capacidade legitimadora está ligada principalmente às perspectivas normativa e cultural-cognitiva da legitimidade (Scott, 2001), uma vez que a existência de um SGQ e de uma preocupação explícita com a qualidade aproximam a Universidade U e seus cursos do quadro normativo vigente, alinhando padrões nacionais e europeus. Também pode ser classificada como mais procedural e estrutural do que consequencial (Suchman, 1995), pois, para a atribuição da legitimidade, são avaliadas mais as estruturas organizacionais e os procedimentos adotados do que os produtos e resultados produzidos pela organização, uma vez que o produto fornecido pela universidade é de difícil avaliação (Brunsson, 2006; Knight, 2002). Dessa forma, a organização formal da qualidade, operacionalizada por meio do SGQ e seus procedimentos, fortalece a legitimidade da Universidade U ao torná-la conforme com os procedimentos internacionais e alinhada com as pressões institucionais.

A opinião sobre o impacto em termos de benefícios para o cotidiano dos cursos é marcadamente negativa. Prevaleceram opiniões dos *stakeholders* – docentes e estudantes - que apresentam o SGQ como “perda de tempo”, “um embaraço”, um “peso burocrático”, “burocracia sem efeito”, “um aborrecimento”, algo que “não é visto como verdadeiramente útil”. Logo, a organização formal da qualidade, com o SGQ e seus instrumentos é avaliada, pelos docentes, como tendo elevado valor simbólico, promovendo a legitimação, mas baixo valor de uso, comprometendo a sua eficácia e eficiência.

Em termos de melhoria e de garantir o funcionamento com qualidade dos cursos, a confiança é depositada na organização informal. Os estudantes, ao buscarem o atendimento das suas expectativas e demandas, optam majoritariamente pela via informal, que está mais próxima do dia a dia. A organização formal é-lhes pouco conhecida e, pelo menos na aparência, pouco acessível. Os instrumentos formais de *feedback*, como as avaliações de cursos e de unidades curriculares, são vistos como inconsequentes e, assim, ficam esvaziados no seu papel de promotores da mudança, assumindo um papel mais cerimonial. Por outro lado, os instrumentos mais informais, como o contato direto com os docentes para resolver questões, fazer reclamações etc., são largamente utilizados, passando ao lado da organização formal.

Os docentes, da mesma forma, optam por processos informais e semi-formalizados para fazer a gestão do cotidiano das unidades curriculares e dos cursos. Relativamente às unidades curriculares (UC), vários docentes relataram a existência de consultas informais, com toda a turma ou em

conversas com alguns estudantes, para obter *feedback* sobre a UC. Essas consultas informais tentam ultrapassar problemas identificados pelos docentes nos processos formais. Um desses problemas é o excesso de formalismo, que coloca o foco em aspectos formais da UC, por meio de questionários com o predomínio de questões de múltipla escolha, em detrimento de uma avaliação mais qualitativa e aberta, como a que é feita por meio das consultas informais. Também a questão da temporalidade, uma vez que as avaliações formais das UCs acontecem no fim do semestre, quando não há mais tempo para fazer qualquer melhoria que beneficie aquela turma. As consultas informais, por sua vez, podem ser realizadas a qualquer momento. Como essas consultas informais não estão prescritas no SGQ nem em nenhum outro procedimento formal, as formas como elas são realizadas variam de acordo com o docente e a turma. Dessa forma, constituem um exemplo de *loose coupling* entre a organização formal e a organização informal, gerando práticas informais não isomórficas.

Na gestão dos cursos, as práticas informais também estão muito presentes. Essas práticas dependem sobretudo de decisões e ações informais tomadas, principalmente, pelos diretores de curso e pelos delegados de turma. São descritas como um “sistema de acompanhamento paralelo” ou como um “acompanhamento de proximidade” que acaba por ser “mais consistente” do que o sistema formal e por resolver questões “que nem acabam por figurar nos relatórios da qualidade e no tal sistema [formal] que está implementado”. Como exemplos dessas práticas informais temos, dentre vários outros: (i) a realização de reuniões, não previstas no SGQ ou em qualquer procedimento formal, entre estudantes – em alguns casos a turma toda, em outros apenas os delegados – e diretores de curso para avaliar o andamento do curso; (ii) a promoção da interação entre os delegados das turmas mais adiantadas e os das turmas iniciais, de forma que os primeiros possam atuar como mentores dos últimos; (iii) a atribuição de um prêmio simbólico de melhor docente com base nos resultados da avaliação pelos estudantes, de forma a fortalecer a importância desse instrumento. Aqui, mais uma vez, temos *loose coupling* entre a organização formal e a organização informal com a existência de práticas informais não isomórficas. Como apontado na literatura (Friedberg, 1993; Lipson, 2007), temos a organização informal a ocupar os espaços que não conseguem ser preenchidos pela organização formal. As práticas informais são vistas, por alguns *stakeholders*, como naturalmente complementares ao SGQ formal, enquanto outros as veem como substitutas de práticas formais ineficazes. Assim, a perspectiva dos *stakeholders* sobre a relação entre organização formal e organização informal varia entre a complementariedade e a compensação da ineficácia.

É reconhecida a grande importância dos indivíduos para iniciar e consolidar essas práticas, principalmente os diretores de curso e os delegados de turma. Essa importância está em linha com os

discursos de alguns estudantes e de vários docentes, que destacam que os estudantes confiam mais nos diretores de curso que no SGQ e que os delegados de turma não são apenas representantes dos estudantes, mas verdadeiros gestores. Por outro lado, a dependência dos indivíduos leva a situações em que “se as direções de curso fazem intervenção, os problemas resolvem-se; se não fizerem essa intervenção e ficarem a aguardar os resultados dos questionários [...] vai criar um incômodo”. Já quanto aos delegados de turma, “acaba por depender das escolhas que os alunos fazem em relação a quem os vai representar, porque temos casos em que há mais sensibilidade [...] para as questões [da qualidade] [...] e há casos em que esse papel fica muito, muito, muito diminuído”. Dessa forma, se por um lado os processos informais cumprem um papel indispensável nos cursos analisados, por outro lado resultam em uma grande diferença no funcionamento dos vários cursos e turmas, a depender das características individuais de diretores e delegados de turma.

Os resultados encontrados no estudo de caso na Universidade U apresentam uma marcante semelhança com o observado por Meyer et al (1983). Meyer et al (1983) propõem um modelo institucional para escolas. Esse modelo está assente em duas ideias principais. A primeira é que as estruturas organizacionais das escolas refletem regras institucionais do ambiente relativas à educação (Meyer et al., 1983). A segunda é que as estruturas organizacionais estão desacopladas do trabalho técnico da educação e “muitos de seus caprichos e problemas” (Meyer et al., 1983, p.49). Assim, a atenção da organização está mais direcionada à manutenção da conformidade com as regras ambientais relativas ao sistema de educação do que ao controle e coordenação das atividades letivas (Meyer et al., 1983, p.49). Para demonstrar essas ideias, os autores observaram que as escolas estudadas possuem mais consistência entre elas do que internamente a cada uma delas (Meyer et al., 1983, p.49-54). As escolas possuíam organizações formais semelhantes e as opiniões de pessoas que exerciam os mesmos papéis em cada escola (reitores, superintendentes, professores etc.) eram muito mais consistentes do que as opiniões entre pessoas em posições diferentes dentro da mesma escola. Os autores, assim, encontraram uma clara situação de isomorfismo entre as escolas e de *loose coupling* dentro das escolas. Ao invés de adaptarem os procedimentos formais a cada contexto específico e então buscar a consistência entre procedimentos e ações, as escolas adotaram procedimentos semelhantes, os quais refletem mais o ambiente do que suas necessidades específicas. Assim, o desacoplamento entre organização formal e ação se tornou necessário para que as atividades técnicas pudessem atender a essas necessidades específicas.

O estudo de caso das Unidades 1 e 2 da Universidade U também apresentou essas características de isomorfismo e *loose coupling*. As semelhanças nos resultados podem, pelo menos

parcialmente, ser explicadas pela semelhança dos contextos. As universidades, como organizações educacionais, compartilham muito do ambiente normativo observado pelos autores em relação às escolas. A título de exemplo, as seguintes características observadas pelos autores (Meyer et al., 1983, p.54-55, 58-59), a nosso ver, são também características estruturais das universidades derivadas do seu ambiente institucional: (i) as escolas buscam acreditação, o que está condicionado à conformidade com requisitos normativos e legais, e reagem de forma incisiva quando a acreditação é ameaçada; as universidades e seus cursos também só podem sobreviver por meio da acreditação; o estudo de caso na Universidade U mostrou que é feito um grande esforço para exibir uma fachada adequada quando uma avaliação externa por parte da A3ES é realizada; (ii) as escolas contratam apenas professores credenciados e quem não possui as credenciais apropriadas não é contratado, mesmo que possua os conhecimentos e capacidades necessários; as universidades fazem o mesmo, apenas contratam docentes com determinadas titulações, o que permite a delegação das atividades técnicas, com pouca supervisão, a esses especialistas credenciados; no estudo de caso na Universidade U, a autonomia docente é apontada como um ponto de desacoplamento entre o SGQ e as práticas diárias, em uma relação às vezes vista como defesa da “verdadeira qualidade” e às vezes vista como um empecilho para a concretização dos processos de garantia da qualidade; (iii) há, nas escolas, pouca ênfase organizacional nas atividades de ensino, que são pouco formalizadas, pouco controladas e avaliadas, deixando-as a cargo dos professores que “operam no *backstage*, atrás de portas fechadas” (Meyer et al., 1983, p.58); o mesmo acontece nas universidades, com a prevalência da autonomia docente nas atividades de ensino; no estudo de caso na Universidade U percebeu-se que as práticas docentes, como ensino e avaliação, raramente são tratadas em relatórios e avaliações internas e externas; (iv) a distribuição de estudantes pelas classes, as classificações atribuídas a eles e a estrutura curricular adotada obedecem a critérios padronizados e precisam ser compatíveis em todas as escolas; o mesmo acontece com as universidades e a divisão de alunos por turma, a estrutura curricular e as classificações, tanto as atribuídas nas unidades curriculares quanto a classificação final, que precisa ser padronizada para permitir a comparação entre estudantes de IES diferentes; na Universidade U foi observado, particularmente em relação ao SGQ, a existência de processos formais isomórficos entre as unidades e *tightly coupled* com os procedimentos do SGQ; (v) há um desacoplamento entre as unidades organizacionais de mesmo nível, existindo um consentimento tácito para que elas operem de forma contraditória; também na universidade, docentes, cursos e departamentos muitas vezes adotam processos singulares, distintos dos que estão prescritos ou dos que são adotados por outras unidades organizacionais; na Universidade U, apesar de existir *tight coupling* e isomorfismo em termos de

processos formais, os processos informais são não isomórficos, diferindo entre os cursos, departamentos e unidades orgânicas, e são *loosely coupled* com os processos formais. Essas características, que sob uma ótica racional podem parecer problemas organizacionais, constituem, para uma organização política, uma força que permite à organização sobreviver.

Essas características são resultado das inconsistências a que as organizações educacionais estão submetidas. Assim como acontece com as escolas (Meyer et al., 1983, p.55-61), as universidades precisam manter conformidade com esses requisitos institucionais que definem características do que o ambiente acredita ser uma universidade, para manter sua legitimidade, sua acreditação, bem como para conseguir recursos. Ao mesmo tempo, precisam executar suas atividades técnicas, cujos requisitos muitas vezes são inconsistentes com os requisitos institucionais. Para lidar com esse contexto, as universidades adotam organizações formais isomórficas que refletem o ambiente e, ao mesmo tempo, têm uma relação de *loose coupling* entre essas organizações e as atividades reais da organização.

Assim, no que se refere a relações de *coupling*, temos, em resumo, que tanto a visão clássica das universidades como *loosely coupled systems* (Brunsson, 1993b; Cohen et al., 1972; Meyer et al., 1983; Meyer & Rowan, 1977; Weick, 1976) quanto a visão de alguns autores de que elas são cada vez mais *tightly coupled* (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000; Ingersoll, 1993; Kühl, 2014; Rosso, 2019) são aplicáveis no caso da Universidade U, mais especificamente no caso das unidades orgânicas estudadas. Essas duas perspectivas, embora essencialmente opostas, não são incompatíveis nem necessariamente conflitantes. Em uma mesma organização, temos relações de *coupling* entre diferentes elementos (Beekun & Glick, 2001; Orton & Weick, 1990). Podemos ter alguns pares de elementos *tightly coupled* enquanto outros são *loosely coupled* (Beekun & Glick, 2001; Domingues e Machado, 2017). Podemos, até mesmo, ter elementos que são *loosely coupled* em relação a um aspecto e *tightly coupled* em relação a outro (Beekun & Glick, 2001; Hautala et al., 2018). Na relação entre a Universidade U e as Unidades 1 e 2, particularmente no que concerne aos processos de garantia da qualidade, pode-se perceber essa dualidade. Há *tight coupling* em relação a processos formais, ou seja, entre discursos, decisões e procedimentos formais e as práticas formais realizadas cotidianamente. Os processos formais são obrigatoriamente seguidos, até como forma de manter coerente a fachada externa que é exibida no ambiente, e interna, para outras áreas da IES, como a área responsável pela garantia da qualidade, de forma a garantir a legitimidade da IES e dos cursos.

Em termos de isomorfismo, a Universidade e suas unidades apresentam características diversas a depender dos elementos analisados. Os processos formais são internamente – entre as

subunidades – isomórficos, como resultado da pressão interna, exercida pelas auditorias internas e pela incorporação dos procedimentos em ferramentas digitais que obrigam que eles sejam seguidos. O isomorfismo entre as unidades também resulta da pressão externa, já que muitas vezes os processos formais só são seguidos devido aos potenciais efeitos externos em termos de legitimidade, mais concretamente em termos da acreditação dos cursos e da imagem da IES e dos cursos. Apesar do *tight coupling* entre processos e práticas formais, a qualidade da execução das práticas é muitas vezes comprometida, pois elas são realizadas apenas de forma cerimonial, não gerando os resultados esperados. Logo, ao mesmo tempo em que há *tight coupling* entre processos e práticas formais, há *loose coupling* entre práticas e resultados. Já em relação aos processos informais, unidades orgânicas e IES são *loosely coupled* e não isomórficos, uma vez que cada curso adota processos de garantia da qualidade diferentes e não há nenhum tipo de controle sobre esses processos por parte da IES ou da área responsável pela qualidade. Essa é a relação que prevalece nos processos nucleares de ensino e aprendizagem, os quais são pouco formalizados e são protegidos pela autonomia docente. Temos, dessa forma, que os diversos elementos – subunidades, processos, práticas e resultados – possuem diversas relações de *coupling* que variam de acordo com os elementos e as formas como eles se interligam, havendo mais *tight coupling* em relação aos aspectos formais e mais *loose coupling* em relação a aspectos informais.

Com base na discussão realizada nesta seção algumas proposições podem ser feitas, conforme pode ser visto na Figura 15.

Figura 15

Proposições sobre tight coupling, loose coupling e isomorfismo

Proposição 1. As práticas formais de garantia da qualidade apresentam uma relação de *tight coupling* entre as unidades orgânicas e a IES.

Proposição 2. A organização formal e a organização informal, no que se refere ao SGQ, são *loosely coupled*.

Proposição 2a. A organização formal realiza uma função prevalente de manutenção da legitimidade, enquanto a organização informal realiza função facilitadora do funcionamento cotidiano dos cursos.

Proposição 2b. Há maior desacoplamento entre a organização formal do SGQ e as atividades finalísticas, como ensino e investigação, e as atividades de gestão cotidiana do que entre a organização formal do SGQ e as atividades administrativas.

Proposição 3. Na relação entre as unidades orgânicas, as práticas formais de garantia da qualidade são isomórficas, enquanto as práticas informais são não-isomórficas.

Nota: Criação da autora

6.3 Estratégias de legitimação na Universidade U

As estratégias de legitimação adotadas pelos *stakeholders*, aqui analisadas a partir da classificação elaborada por Oliver (1991), discutidas na seção 3.5, são bastante diversas nas unidades analisadas da Universidade U. Originalmente as estratégias descritas por Oliver (1991) foram definidas como formas de a organização lidar com o ambiente. No caso deste trabalho, essa formulação também se aplica. Porém, como se trata de um sistema *loosely coupled* em vários aspectos, especialmente no que tange às ações informais, também podemos ver as estratégias como aplicáveis por uma subunidade ou conjunto de *stakeholders* em relação à organização ou a outra subunidade. Assim, além da IES, por meio dos seus atores organizacionais, adotar estratégias para se legitimar junto aos atores do ambiente externo, como é o caso das agências de acreditação, os atores organizacionais pertencentes aos cursos, nomeadamente professores e estudantes, também buscam

se legitimizar e legitimizar os cursos perante a IES e outras subunidades da IES, como a área responsável pela qualidade. Da mesma forma, a área responsável pela qualidade busca se legitimizar e legitimizar o SGQ perante os demais *stakeholders* internos, de forma a angariar a colaboração deles. Temos, assim, no caso da Universidade U em particular e das universidades em geral, processos de legitimação com relações mais complexas do que seria o caso de uma organização internamente coesa.

Os gestores da qualidade e, aqui particularmente, os gestores não docentes, que são aqueles que operacionalizam o SGQ, adotam principalmente a estratégia de Aquiescer, em que as pressões do ambiente são aceitas de forma passiva (Oliver, 1991). O SGQ da Universidade U está estruturado de forma a atender os padrões portugueses e europeus. Em uma análise superficial, as três táticas da estratégia de Aquiescer – Adotar, Imitar e Conformar – parecem ser adotadas em algum grau. Porém, como não foram buscadas informações mais detalhadas sobre o desenho e a construção do SGQ da Universidade U, não é possível determinar com que intensidade cada uma dessas táticas foi ou tem sido utilizada. Adicionalmente, como o foco esteve mais nos processos da garantia da qualidade que impactam os cursos e não nos processos que acontecem apenas no nível institucional, é possível que outras estratégias e táticas sejam adotadas e que tenham escapado à análise realizada nesta investigação.

Os docentes apresentam uma visão crítica, práticas conformistas e ritualizadas. Esses resultados são consistentes com os encontrados por Martins (2009) em um estudo a respeito da hipocrisia organizacional frente a práticas gerencialistas em escolas. Aqui também se observou a desarticulação entre discursos, críticos em relação ao SGQ, e as ações, em conformidade com as normas organizacionais. Percebe-se, assim, que os docentes são críticos em relação aos SGQ, apresentam divergências ideológicas, mas não transformam essas críticas em ações visíveis pois, como salientado no discurso de vários docentes, a conformidade com as normas é importante para a manutenção da legitimidade junto ao ambiente institucional. Acreditam, por exemplo, que a conformidade é necessária para manter a acreditação dos cursos junto à A3ES e a reputação da qualidade dos cursos e da IES junto a potenciais futuros estudantes. Esse comportamento é aparentemente consistente com a estratégia de Aquiescer, e mais especificamente com a tática de Conformar, em que existe uma obediência aos valores, normas e práticas.

Porém, em uma análise mais minuciosa, pode-se perceber que, embora não adotem frequentemente estratégias mais ativas, como Desafiar, muitos docentes não se restringem a Aquiescer. Os comportamentos dos docentes estão em linha com a estratégia de Evitar, principalmente com as táticas de Esconder e Amortecer, mas pontualmente também com a tática de Escapar.

Esconder é a tática de ocultar as não-conformidades por meio, por exemplo, da elaboração de planos que não serão realizados, da execução apenas cerimonial de atividades e da ocultação de atividades e resultados que possam prejudicar a legitimidade (Ashforth & Gibbs, 1990; Oliver, 1991). É o que acontece, por exemplo, na avaliação externa, quando são enfatizados os pontos positivos e ocultados os pontos negativos. Convém deixar bem explícito, a bem de evitar confusões, que a tática Esconder, nesse caso, não se refere propriamente a esconder as informações durante a avaliação, mas a esconder que a atividade não está a ser realizada conforme prescrita, com o fornecimento transparente de informações aos avaliadores e, conseqüentemente, esconder os resultados reais que seriam obtidos por meio da realização da atividade em conformidade com o previsto. A adoção da tática de Esconder também acontece por meio da adoção de cerimônias e práticas ritualizadas que servem para esconder a não execução das atividades da forma como elas deveriam ser executadas. Como exemplos dessa utilização da tática de Esconder, temos o preenchimento protocolar de relatórios e a resposta aos questionários docentes de forma a não disparar alertas no SGQ.

Os docentes também adotam a tática de Amortecer, que consiste em desacoplar as atividades técnicas da organização formal, reduzindo a abrangência do escrutínio (Oliver, 1991). Essa tática é adotada, por exemplo, quando os docentes utilizam processos informais para acompanhar atividades e resolver problemas, ao invés de recorrer aos processos formais previstos no SGQ. É também utilizada quando recorrem à autonomia docente para não permitir um escrutínio aos métodos de ensino e avaliação adotados. Quando os aspectos pedagógicos são questionados, porém, pode-se perceber o uso da estratégia de Desafiar (Oliver, 1991), com os docentes escudando-se na autonomia docente para rejeitar ou ignorar as indicações advindas do SGQ.

A estratégia de Evitar também é adotada por meio da tática de Escapar, que consiste em evitar a pressão do ambiente por meio da alteração de objetivos e atividades (Oliver, 1991). Embora, no estudo de caso, essa tática tenha sido menos prevalente que as táticas de esconder e amortecer, ela pode ser observada nos casos relatados em que o docente deixa de reprovar um número maior de estudantes para que a unidade curricular seja sinalizada. Eventualmente, essa tática também é utilizada por docentes que não preenchem os relatórios e questionários requeridos pelo SGQ, mas o número desses docentes, de acordo com os relatórios de autoavaliação institucional avaliados, é bastante reduzido. De forma geral, os docentes cumprem rituais estabelecidos pela organização formal, mas tentam que esses rituais interfiram o mínimo possível em suas ações, buscando manter o modelo colegiado de decisão e a autonomia docente e evitando procedimentos adicionais previstos no SGQ. Um resumo das estratégias de legitimação adotadas pelos docentes no âmbito do SGQ é

apresentado na Tabela 8.

Tabela 8

Estratégias de legitimação adotadas pelos docentes no âmbito do SGQ

Estratégia	Tática	Ação
Aquiescer	Conformar	Realizar os procedimentos de garantia da qualidade conforme formalmente previsto no SGQ.
Evitar	Esconder	Enfatizar os pontos positivos e ocultar os pontos negativos nas avaliações externas. Realizar os procedimentos previstos no SGQ, como resposta a inquéritos e elaboração de relatórios, de forma meramente cerimonial.
	Amortecer	Adotar práticas informais não previstas no SGQ de forma a complementar ou se contrapor aos processos formais. Recorrer à autonomia docente para reduzir o escrutínio dos métodos de ensino e avaliação adotados.
	Escapar	Deixar de reprovar um número maior de estudantes para não ter a unidade curricular sinalizada.
Desafiar	Ignorar	Utilizar a autonomia docente para rejeitar indicações de alteração de métodos de ensino e avaliação.

Nota: Criação da autora

Os estudantes adotam diversas estratégias frente ao SGQ, nomeadamente as estratégias de Aquiescer e Evitar. Um resumo das estratégias de legitimação adotadas pelos estudantes no âmbito do SGQ é apresentado na Tabela 9. Mais do que os docentes, os estudantes adotam a tática de Conformar, parte da estratégia de Aquiescer. Uma possível explicação para esse maior conformismo é que o custo da conformidade ao SQG para os estudantes é menor que para os docentes. Os estudantes, de uma forma geral, interagem menos com o SGQ do que os professores. A única atividade repetidamente executada pelos estudantes é a resposta aos inquéritos. Pontualmente, alguns deles precisam participar de alguma avaliação. Mesmo os estudantes que são delegados de turma possuem bem menos atribuições do que diretores de curso, por exemplo, relativamente à garantia da qualidade. Por isso, conformar-se com as atividades, para os estudantes, é uma tática de fácil

implementação e de um custo apenas moderado. Uma outra explicação é que os estudantes, até por terem menos ingerência sobre a forma como os processos são executados, possuem menos opções de táticas a sua disposição. Isso não impede os estudantes, porém, de frequentemente utilizarem outras estratégias, e as poucas táticas que possuem à disposição, para adotar uma postura menos conformista.

Os estudantes que não adotam a tática de Conformar adotam, principalmente, a Evitar. Mais especificamente, utilizam a tática de Esconder, a qual é realizada de forma diferente para cada instrumento do SGQ. Na avaliação externa, a forma mais frequente de implementação dessa prática é a ocultação dos pontos negativos do curso, salientando apenas os pontos positivos. Dessa forma, conseguem, por meio do estabelecimento de uma fachada, manter a legitimidade em termos de cumprimento dos procedimentos e também em termos dos resultados da avaliação, de forma que a avaliação seja formalmente realizada conforme o previsto sem que a imagem do curso seja negativamente afetada. Na avaliação pelos estudantes, a tática de Esconder concretiza-se por meio do cumprimento apenas cerimonial da atividade, sem que a necessária reflexão seja feita, como nos frequentes relatos de preenchimento apressado, pouco pensado e até mesmo aleatório – com respostas escolhidas ao acaso – dos questionários. Como consequência não intencionada da tática de Esconder, utilizada pelos estudantes, temos que o *feedback* que eles poderiam fornecer como insumo para a melhoria da qualidade fica muito prejudicado, impactando negativamente os processos de melhoria.

Um outro comportamento dos estudantes relativamente aos inquéritos é a utilização desses inquéritos como arma contra os professores. Esse comportamento não parece se encaixar em nenhuma das categorias propostas por Oliver (1991). Não é uma instância da tática Conformar, parte da estratégia Aquiescer, porque a atividade não está a ser realizada conforme prescrita. Não se alinha com as estratégias Ajustar ou Manipular, pois não está a ser feita nenhuma alteração, negociada ou não negociada, nas expectativas e pressões das fontes legitimadoras, como a área interna responsável pela qualidade os as agências de acreditação, por exemplo. Também não é uma instância da estratégia Evitar ou Desafiar, porque a atividade está a ser realizada de forma não-ritualística e sem que a sua realização seja contestada. O que temos é um caso em que a atividade é formalmente realizada conforme prescrita, em que nenhum objetivo, expectativa ou pressão por parte das fontes legitimadoras é modificado, mas em que a execução da atividade não é feita como o esperado. Não por ser feita de forma apenas cerimonial, como seria o caso da tática de Evitar, mas por ser realizada, de forma dissimulada, para satisfazer objetivos ocultos dos realizadores da atividade em detrimento

dos objetivos das fontes legitimadoras. Esses objetivos podem ser individuais, como quando um estudante atribui uma má nota a um docente por critérios diferentes daqueles previstos, como por uma má nota atribuída em alguma UC, por desavenças pessoais ou simplesmente por não gostar do docente. Podem ser também objetivos grupais, como no caso em que os estudantes de uma turma combinam a atribuição de notas baixas para prejudicar o docente ou para que ele seja retirado da disciplina. Embora não seja o caso neste trabalho, os objetivos podem, teoricamente, ser também organizacionais. Seria o caso, em um exemplo hipotético, de uma IES que tentasse influenciar os resultados de uma avaliação externa para poder usá-los como fonte de pressão junto ao Estado ou entidades de financiamento.

Na falta de uma estratégia que cubra o cenário apresentado, propõe-se aqui a adição de uma nova categoria, denominada Subverter. A estratégia de Subverter, portanto, é aquela em que, sem que haja nenhuma mudança em relação a expectativas, objetivos e pressões por parte das fontes legitimadoras, a atividade é formalmente realizada conforme prescrita, mas é direcionada, de forma dissimulada, para satisfazer objetivos individuais, grupais ou organizacionais dos executores da atividade, e não os das fontes legitimadoras. Há, nesse caso, a subversão dos objetivos originalmente intencionados para a atividade.

Tabela 9

Estratégias de legitimação adotadas pelos estudantes no âmbito do SGQ

Estratégia	Tática	Ação
Aquiescer	Conformar	Realizar os procedimentos de garantia da qualidade conforme formalmente previsto no SGQ.
Evitar	Esconder	Enfatizar os pontos positivos e ocultar os pontos negativos nas avaliações externas.
Subverter	Subverter	Responder aos inquéritos de forma meramente cerimonial. Utilizar as avaliações pelos estudantes como arma para atacar os docentes.

Nota: Criação da autora

Embora a dissimulação dos objetivos utilizada na estratégia de Subverter possa não ser visível externamente à IES, ela pode ser percebida internamente. Essa percepção, por sua vez, pode levar ao descrédito do instrumento, como constatado nos discursos de docentes e estudantes. De forma ilustrativa, uma docente disse que, por conta dessas situações em que os estudantes utilizam os

inquéritos para prejudicar os docentes, espera “que estes questionários nunca sejam levados a sério”. Logo, embora consiga manter uma legitimidade externa, uma vez que a atividade é aparentemente realizada como o previsto, a estratégia de Subverter pode minar a legitimidade interna.

6.4 O círculo vicioso burocrático do SGQ na Universidade U

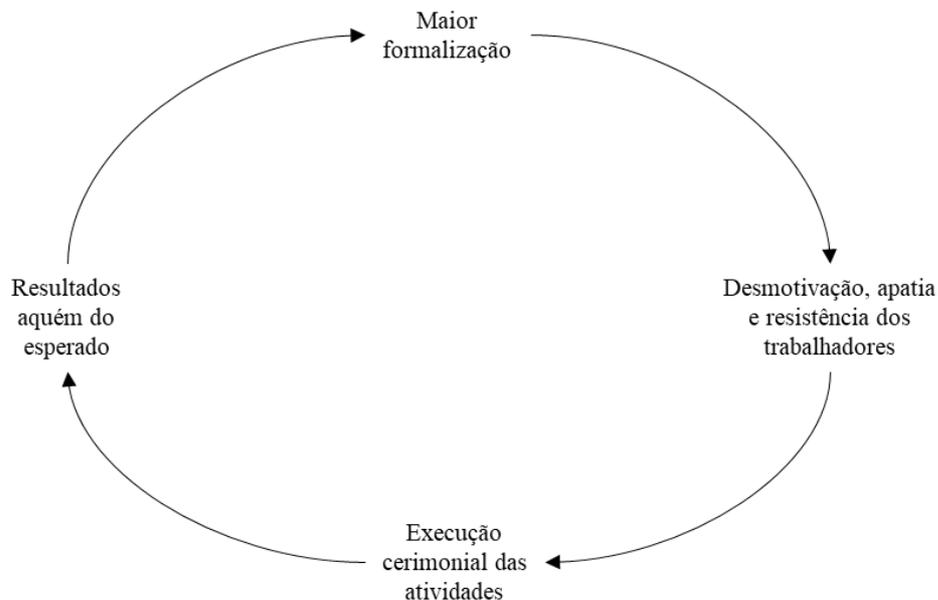
Uma análise relevante na relação entre o SGQ e os *stakeholders*, nomeadamente os docentes e os estudantes, é a existência de um círculo vicioso que mina o potencial do SGQ. O círculo vicioso da burocratização foi abordado por diversos autores desde a década de 1950 (Bezes, 2016; Masuch, 1985; Meyer, 2013) que tornaram evidente a existência de disfunções burocráticas que levam à ineficiência da organização (Meyer, 2013). A forma geral do círculo vicioso é: (i) para atingir seus objetivos, a organização implementa medidas burocráticas, aumentando a formalização (Masuch, 1985); (ii) a excessiva formalização gera apatia, alienação, desmotivação, ressentimento e resistência nos trabalhadores (Bezes, 2016; Crozier, 1964; Gouldner, 1954; Meyer, 2013); (iii) para conviver com os procedimentos burocráticos, os trabalhadores criam formas de manter a conformidade com elas ao mesmo tempo em que fazem apenas o mínimo que é requerido deles, sem tomar iniciativas ou riscos para além disso (Argyris, 1998), ou seja, cumprem as regras apenas de forma cerimonial; (iv) a execução cerimonial das atividades leva a resultados aquém dos esperados (Meyer, 2013); (v) insatisfeitos com os resultados, mas sem perceber as relações de causalidade, os gestores apertam ainda mais os controles burocráticos, realimentando o círculo (Meyer, 2013). Logo, o círculo vicioso representa uma disfuncionalidade da burocracia que a leva em um caminho de ineficiência, ao invés da esperada eficiência, conforme apresentado na Figura 16.

No caso do ensino superior, esse círculo vicioso é, em grande medida, reflexo do ambiente macro. O movimento do *New Public Management* gerou conflitos em setores altamente profissionalizados, com trabalhadores altamente qualificados e acostumados a uma maior autonomia (Bezes, 2016), como é o caso dos professores universitários. Esses trabalhadores passaram a ter seu trabalho mais controlado por meio do surgimento ou fortalecimento de áreas funcionais internas que fazem a autorregulação das organizações e organizações externas com função de auditoria (Bezes, 2016). Esse foi o caso do ensino superior no espaço europeu, com o surgimento ou fortalecimento das áreas internas de garantia da qualidade das IES e das agências de acreditação, e a Universidade U não é exceção. A combinação da autorregulação e do grande foco em auditoria causou um expressivo aumento da burocracia (Clegg et al., 2016). Como explicado anteriormente, esse aumento da burocracia é um gatilho para o círculo vicioso burocrático, ao que se segue a resistência dos docentes

e as demais etapas do círculo.

Figura 16

Círculo vicioso da burocracia



Nota: Criação da autora. Fontes: Argyris (1998), Bezes (2016); Crozier (1964), Gouldner (1954), Masuch, (1985), Meyer (2013).

Esse círculo vicioso pode ser observado a partir dos dados empíricos obtidos no estudo do SGQ da Universidade U. Os docentes, principalmente, relatam uma crescente burocratização do SGQ, com discursos que relatam um sistema “que veio sempre a piorar em termos de burocracia”. Também a análise dos relatórios de autoavaliação institucional aponta que a solução planejada para muitos dos problemas apontados é a introdução de mais controles, questionários e relatórios, ou seja, uma maior formalização. Os sentimentos e atitudes de desmotivação, alienação e resistência frente a essa burocracia também são evidentes nos discursos de estudantes e docentes. É também evidente a adoção da conformidade cerimonial com os instrumentos do SGQ por meio da utilização disseminada da estratégia Evitar, mais especificamente da tática Esconder, como discutido na seção 6.3. Logo, os elementos do círculo vicioso estão claramente presentes nas unidades orgânicas da Universidade U incluídas no estudo de caso.

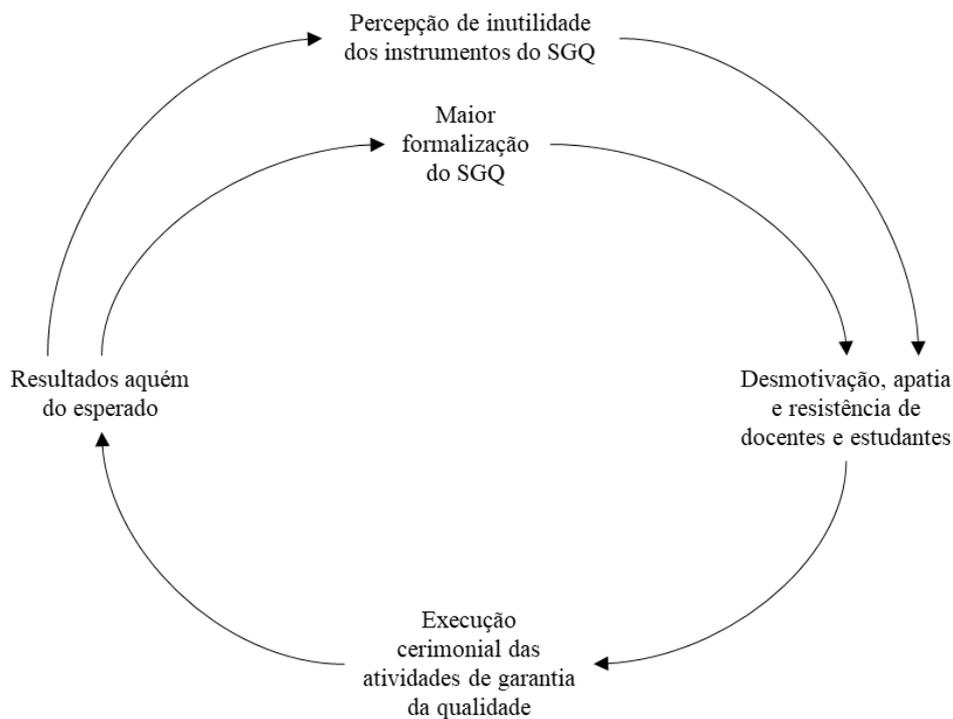
Há, porém, uma nuance importante que é, em geral, menos explorada na literatura sobre o círculo vicioso da burocracia. Em geral, a relação entre instrumentos burocráticos e a desmotivação, alienação e resistência é percebida como um dado adquirido, com uma relação causal motivada

pela percebida incompatibilidade entre o maior controle e a maior prescrição proporcionados pela burocracia e o desejo de maior autonomia e de um trabalho mais gratificante pelos trabalhadores. No estudo de caso realizado, porém, essa relação é mediada pela percepção da utilidade do instrumento burocrático. Aqui cabe ressaltar alguns aspectos do contexto específico das organizações educacionais e, particularmente, das universidades. Relativamente à qualidade, estudantes e docentes são diretamente beneficiados quando a IES e o curso de que fazem parte são percebidos como uma IES ou um curso de qualidade. O reconhecimento da qualidade da IES e do curso apresenta efeitos positivos para esses *stakeholders* como, por exemplo, a elevação do valor do grau obtido pelos estudantes e a maior facilidade para a aprovação de projetos e para a obtenção de financiamentos para pesquisas por parte dos docentes. Além disso, os estudantes, ao mesmo tempo em que têm participação fundamental nos processos internos da IES, são também os beneficiários do serviço prestado pela IES, exercendo, portanto, uma função dupla de participante e cliente (Calma & Dickson-Deane, 2020). Daí a preocupação, por parte de estudantes e docentes, com a manutenção da imagem da IES e do curso, conforme discutido em outros pontos deste capítulo. Melhorar a qualidade dos cursos, portanto, é do interesse tanto de docentes quanto de estudantes. A questão, portanto, não é apenas a existência de instrumentos burocráticos, mas a percepção da (in)utilidade desses instrumentos para a efetiva melhoria da qualidade.

A influência da forma como os *stakeholders* percebem a utilidade dos instrumentos pode ser vista pela análise entre as Unidades 1 e 2. Embora, no geral, a visão que estudantes e docentes têm do SGQ e dos seus instrumentos seja negativa em ambas as unidades, na Unidade 1 essa visão é mais negativa que na Unidade 2. Na Unidade 2 pelo menos um instrumento, nomeadamente a avaliação externa, foi avaliado de forma mais positiva do que negativa. Os demais instrumentos e o próprio SGQ, embora avaliados de forma negativa pelos *stakeholders* da Unidade 2, sofreram críticas em geral mais moderadas que as feitas pelos *stakeholders* da Unidade 1. Ao mesmo tempo, ações que correspondem a estratégias e táticas menos conformistas de manutenção da legitimidade, principalmente a estratégia Evitar e sua tática Esconder, executada por meio da execução apenas cerimonial das atividades, foram mais comuns na Unidade 1. Na Unidade 1 também prevaleceram os discursos de oposição entre processos formais e informais, com os processos informais vistos principalmente como substitutos para processos formais que não funcionam. Já na Unidade 2, a implementação de processos informais é vista, de forma mais recorrente que na Unidade 1, como uma forma de complementar os processos formais. Assim, embora o círculo vicioso da burocracia exista em ambas as unidades, ele é mais intenso na Unidade 1, onde os instrumentos do SGQ são vistos como menos úteis e onde a resistência

a esses instrumentos é maior. Nesse sentido, a Figura 17 estende o círculo vicioso apresentado na Figura 16 e põe-no no contexto da educação superior e da garantia da qualidade, de forma a incluir a percepção da (in)utilidade dos instrumentos burocráticos por parte dos *stakeholders*.

Figura 17



Círculo vicioso da burocracia aplicado à garantia da qualidade do ensino superior

Nota: Criação da autora

Considerar a percepção quanto à (in)utilidade dos instrumentos burocráticos e a relação entre docentes e estudantes e a IES apresenta um aspecto analítico que pode ser explorado. No círculo vicioso da burocracia apresentado na Figura 16, uma condição para a continuidade do processo é que a organização reaja aos resultados aquém dos esperados com uma maior formalização dos procedimentos. No caso do círculo vicioso modificado, apresentado na Figura 17, essa não é uma condição *sine qua non*. Mesmo que a IES não viesse a aumentar a formalização dos procedimentos, o processo teria continuidade pela percepção negativa dos *stakeholders*. Nos discursos de docentes e estudantes está bastante evidente que a adoção apenas cerimonial das práticas de garantia da qualidade ocorre porque os *stakeholders* não veem benefícios nessas práticas ou porque acreditam

que o custo-benefício não compensa. Ao mesmo tempo, no discurso de muitos desses *stakeholders*, bem como no discurso dos gestores, principalmente dos gestores docentes, também fica evidente que a adoção apenas cerimonial das práticas impede que o SGQ apresente benefícios mais consistentes. Assim, o círculo vicioso toma a forma de uma profecia autorrealizável. Ao mesmo tempo em que docentes e estudantes justificam suas ações pela falta de utilidade do SGQ, eles contribuem, com suas ações, para que essa falta de utilidade percebida corresponda à realidade. Dessa forma, para que o círculo vicioso seja quebrado, não basta tornar o SGQ menos burocrático. É preciso que ele seja percebido como útil pelos *stakeholders* que participam da execução das atividades.

O círculo vicioso também pode ser visto sob a ótica da legitimação do SGQ perante os *stakeholders*, nomeadamente docentes e estudantes. Quanto mais baixa é a legitimidade, maior a tendência a um aumento da rigidez das ações e processos de legitimação (Ashforth & Gibbs, 1990). Porém, quanto mais baixa a legitimidade, maior a desconfiança dos *stakeholders* frente às tentativas de legitimação e maior a chance de que eles considerem as tentativas de legitimação como excessivamente rígidas, intolerantes e dogmáticas, o que causa uma perda de legitimidade, retroalimentando o círculo vicioso (Ashforth & Gibbs, 1990). No caso do SGQ da Universidade U, ele goza de baixa legitimidade frente aos docentes e estudantes. As tentativas de aumentar essa legitimidade incluíram, ao longo do tempo, o acréscimo de relatórios e questionários e o estabelecimento de obrigatoriedades associadas com sanções. Esse processo teve, como consequência não intencionada, a deterioração da legitimidade devido ao aumento da percepção de que o SGQ é um instrumento burocrático que exige um esforço dos *stakeholders* que não é compensado por impactos positivos na qualidade.

Como exemplo, temos as avaliações pelos estudantes. Como elas não eram vistas como importantes, a taxa de respostas era baixa. Para resolver o problema, essas avaliações foram tornadas obrigatórias. Essa obrigatoriedade, porém, só tornou esse instrumento menos legítimo aos olhos dos *stakeholders*. Os discursos dos estudantes incluem declarações como: “se nós temos que obrigar alguém a responder, eles vão responder obrigados, de qualquer jeito”, “apenas preencho pela obrigatoriedade [...] acabo respondendo de forma automática e sem ser criteriosa”, “aquela ideia da obrigatoriedade influencia os alunos [...] são obrigados a fazer isso meio à sorte”, “se me dissesse que há pessoas que avaliam à sorte eu não me surpreendia”, “depois, claro, são dados que não são verídicos e depois podem levar a decisões que não estão de acordo com a realidade”. Em consonância com as opiniões dos estudantes, os discursos dos docentes incluem declarações como: “essas avaliações não deviam ser obrigatórias [...] as pessoas podem ter o direito de não querer responder”,

“sei que respondem de qualquer maneira, às vezes penalizando muito os docentes, e nem sequer é a intenção deles [...] estão zangados lá com o sistema, que os obriga a responder”, “respondem de forma aleatória”, “para não se comprometerem, põem tudo no meio, todas as respostas”, “preenchem de uma forma abandalhada”. Assim, ao aumento do rigor os estudantes têm respondido com uma conformidade cerimonial que reduz ainda mais a legitimidade do instrumento, que passa a ter mais dados, mas menos confiáveis e, portanto, menos úteis.

A permanência do círculo vicioso passa pela falta de percepção da existência desse círculo pelos responsáveis pela definição dos processos formais. Assim como acontece na relação entre Estado e IES, discutida na seção 2.3.2, na relação entre IES e curso temos uma instância do dilema mandante-mandatário (Borgos, 2013). Um curso de uma IES pode ser visto como uma organização que é parte e, em muitos aspectos, dependente, de uma organização mais abrangente, a própria IES. O curso, nesse caso, é um mandatário, sendo a IES o mandante. Embora a IES tenha uma capacidade teórica de constringer, em grande medida, as ações dos cursos, a assimetria de informações entre eles não permite à IES ter um controle total das ações dos cursos nem saber, de forma aprofundada e detalhada, o que acontece no cotidiano dos cursos.

No caso do SGQ, essa assimetria de informações está bem caracterizada em alguns aspectos abordados no estudo de caso, principalmente nos discursos dos gestores não docentes, em contraste com os discursos dos estudantes e dos docentes. Sobre a avaliação dos estudantes, por exemplo, os gestores não docentes disseram que “eles [os estudantes] perceberam que o que eles respondem nos inquéritos pode ter consequências, pode ter impacto”, o que vai de encontro à opinião prevalente entre estudantes e docentes. Sobre o SGQ, acreditam que ele tem ficado “mais eficaz, menos moroso, mais ágil”, enquanto os docentes reclamam de uma crescente burocratização. Enquanto os gestores não docentes acreditam que, em relação ao SGQ, “a adesão dos docentes está muito boa” e que os estudantes “estão a usar essa ferramenta de uma forma cada vez mais assertiva” e que “conseguiram ver o impacto [do SGQ], os discursos de docentes e estudantes enfatizam uma participação maioritariamente cerimonial, por obrigação. Por fim, os gestores não docentes acreditam que “a percepção dos estudantes e dos docentes [sobre o SGQ] é positiva”, que “eles [docentes e estudantes] estão mais satisfeitos com o nosso sistema”. Ao mesmo tempo, nas palavras de uma docente, que reflete uma opinião mais generalizada: “O que me parece mais bizarro é como é que os serviços de qualidade não percebem a resistência das pessoas e não tentam perceber as razões dessa resistência para tentar, enfim, contorná-la ou eliminá-la. Continuam a insistir na mesma estratégia”. Dessa forma, a assimetria de informações entre mandante e mandatário impede que o círculo vicioso burocrático e

suas causas sejam identificados, perpetuando esse círculo.

6.5 Hipocrisia organizacional e fachadas organizacionais na Universidade U

A Universidade U tem sofrido transformações que refletem o ambiente em que ela está inserida. As universidades têm passado, nas últimas décadas, por um processo de burocratização, centralização, racionalização e responsabilização que busca aproximá-las de um modelo mais semelhante ao das empresas, com processos mais próximos aos utilizados no mercado (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000; Rosso, 2019). Essa transformação, porém, tem sido, pelo menos por enquanto, incompleta, conforme discutido na seção 2.5.3. O processo de burocratização tem, de forma geral, sido aplicado mais às atividades administrativas e de monitorização e passado relativamente ao largo das atividades nucleares de ensino e aprendizagem (Melo, 2019; Sarrico et al., 2013) e, como visto no caso da Universidade U, também das atividades mais cotidianas da gestão dos cursos. Dessa forma, a Universidade U alinha-se à literatura (Maassen & Stensaker, 2019; Manatos, 2017) no sentido de que a maior formalização dos processos e, particularmente, dos processos de garantia da qualidade, não conseguiu garantir um alto grau de acoplamento, coordenação e consistência interna.

A inconsistência interna está relacionada com a necessidade de atender diferentes exigências. Nos casos das Unidades 1 e 2, há a necessidade de conciliar o funcionamento dos cursos com a legitimação frente ao ambiente externo e à própria IES. Nos discursos dos docentes e dos estudantes, a qualidade depende mais da organização informal que da organização formal, sendo mais afetada pela gestão informal dos cursos e pela relação informal entre estudantes e docentes do que pelos processos formais. A organização formal, porém, é aquela com capacidade de legitimação junto ao ambiente externo e a outras áreas funcionais da IES. Para atender a essas exigências – gestão cotidiana dos cursos e legitimação perante os ambientes externo e interno à IES – os *stakeholders* recorrem à hipocrisia organizacional.

A hipocrisia organizacional aplica-se bem ao contexto estudado. As universidades são essencialmente organizações políticas (Brunsson, 2006). Organizações políticas, ao contrário de organizações para a ação, não conseguem se legitimar apenas por meio dos seus produtos e serviços (Brunsson, 2006). Como o serviço provido pela universidade é de difícil avaliação (Brunsson, 2006; Knight, 2002), resta a legitimação por meio de produtos ideológicos, como discursos e decisões (Brunsson, 2006; Morkenstam, 2019). Nesse contexto, a hipocrisia organizacional permite lidar com exigências externas e internas inconsistentes entre si (Brunsson, 2006; Larsson, 2013; Lipson, 2007) por meio da inconsistência entre discursos, decisões e ações (Brunsson, 2006; Larsson, 2007), a qual

ajuda a manter a legitimidade ao permitir satisfazer, em um nível prático ou simbólico, exigências diferentes e inconsistentes (Brunsson, 2006; Michelon et al., 2016; Uche & Khalid, 2022). Os discursos e as decisões estão mais ligados à organização formal e, no caso da Universidade U, e especificamente do SGQ, passam uma visão de um sistema em que os instrumentos são executados de forma efetiva e que são capazes de garantir a qualidade e de promover melhorias a partir do *feedback* dos *stakeholders*. As ações estão ligadas tanto à organização formal quanto à organização informal. As ações formais buscam cumprir os requisitos do SGQ de forma manter a legitimidade da IES perante o ambiente externo, a legitimidade dos cursos perante esse mesmo ambiente e a legitimidade dos cursos perante a IES, nomeadamente perante a área responsável pela qualidade. Essas ações, embora aparentemente consistentes com discursos e decisões, implicam, muitas vezes, no cumprimento meramente cerimonial dos procedimentos previstos no SGQ, deixando a efetiva gestão cotidiana da qualidade a cargo das ações informais. As ações informais são percebidas, às vezes, como uma forma de complementar a organização formal, mas, muitas vezes, são percebidas como forma de contornar as deficiências dessa mesma organização. Nesse último caso, as ações são executadas a partir da perspectiva de um SGQ pouco relacionado com a qualidade dos cursos ou, pelo menos, dos processos de ensino e aprendizagem, cujos instrumentos são inadequados ou ineficazes e em que o *feedback* não é obtido de forma eficaz e muitas vezes não é sincero. Dessa forma, as inconsistências entre discursos, decisões e ações permitem manter uma aparente conformidade com o SGQ, ao mesmo tempo em que abre espaço para a ações que, na perspectiva de docentes e estudantes, são necessárias para a efetiva garantia da qualidade e gestão dos cursos.

A operacionalização da hipocrisia organizacional acontece pelo estabelecimento de fachadas, o que é feito principalmente no âmbito da organização formal. As avaliações e relatórios, bem como a certificação do SGQ, ajudam na construção de uma fachada racional (Abrahamson & Baumard, 2007) ao passarem uma ideia de uma organização que funciona em conformidade com os processos formais definidos e que mantém um controle rigoroso sobre a execução desses processos. Na realidade, muitos processos são executados de forma apenas cerimonial e não apresentam os resultados desejados, além de haver pouco controle sobre essa execução deficiente dos processos. Ajudam também a projetar a fachada progressista, ou seja, de adoção das tendências (Abrahamson & Baumard, 2007), práticas de gestão (Cho et al., 2015), e linguagem (Michelon, 2016) mais modernas. Ao alinhar o SGQ com os mais recentes referenciais europeus, adotar uma linguagem atual em relação à qualidade e transmitir a ideia de processos modernos assente na gestão dos *stakeholders*, a IES consegue mais facilmente construir essa fachada. Na realidade, além dos processos não serem

plenamente seguidos, os processos nucleares de ensino e aprendizagem são pouco afetados por eles e dependem muito mais dos processos informais e das ações individuais de docentes e estudantes. Daí, por exemplo, a crítica quanto ao envelhecimento do corpo docente, com alguns docentes que possuem mais resistência a alterar métodos de ensino e maior dificuldade em estabelecer uma conexão com os estudantes; essa conexão, como vista nos discursos de docentes e estudantes, é avaliada como importante para os processos de aprendizagem, especialmente quando a qualidade é conceitualizada como transformação. O SGQ ajuda ainda a projetar uma fachada reputacional (Cho et al., 2015) como fornecedora de um serviço de qualidade (Abrahamson & Baumard, 2007). Como dito anteriormente, os processos nucleares são pouco afetados pelo SGQ. Portanto, o SGQ não consegue garantir efetivamente a qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, que é o principal serviço da IES.

Na Universidade U coexistem vários tipos de hipocrisia. Como visto na seção 3.7, a hipocrisia pode ser moral, também chamada de intencional, quando a organização propositadamente tenta parecer mais virtuosa do que é na realidade (Batson et al., Snelson-Powell, 2020; Wagner et al., 2020), no que pode ser considerado, por vezes, como um comportamento fraudulento e cínico (Christensen et al., 2010; Fassin & Buelens, 2011). Esse tipo de hipocrisia foi pouco prevalente na investigação empírica das Unidades 1 e 2, restringindo-se, basicamente, ao caso da avaliação externa dos cursos, em que foram relatados alguns casos de uma teatralização organizada para apresentar apenas os pontos positivos e omitir os pontos negativos.

O outro tipo de hipocrisia, a hipocrisia comportamental, foi muito mais prevalente. A hipocrisia comportamental é mais inadvertida (Snelson-Powell, 2020). As inconsistências entre o que é dito e o que é feito são mais um reflexo da incapacidade da organização do que de uma estratégia intencionalmente orquestrada (Wagner et al., 2020). É o resultado natural dos conflitos de valores, interesses, necessidades e ideias entre atores ou conjuntos de atores que tentam satisfazer exigências diferentes (Brunsson, 2006; Cho et al., 2015; Michelon et al., 2016). A hipocrisia comportamental pode coexistir com a hipocrisia moral (Christensen, 2013). No caso da Universidade U, essa coexistência foi verificada. Para além do caso de hipocrisia moral, citado anteriormente, relativamente à avaliação externa, foram identificadas várias instâncias de hipocrisia comportamental.

Mesmo nesse tipo de hipocrisia, porém, há nuances diferentes, que puderam ser observadas na investigação empírica. A hipocrisia comportamental pode ser considerada como aspiracional quando, na perspectiva dos membros da organização, constitui uma etapa intermediária em que as ações ainda não são, na prática, consistentes com os discursos, embora essa seja a intenção (Brunsson, 1993b; Christensen et al., 2013; Morkenstam, 2019). Esse é o caso dos gestores

entrevistados. Em maior grau, no caso dos gestores não docentes, ou em menor grau, no caso dos gestores docentes, os gestores acreditam que o SGQ é não apenas útil, mas um caminho necessário para garantir a qualidade, embora reconheçam que a implementação do SGQ ainda precisa ser melhorada.

Já no caso de docentes e estudantes a inconsistência entre discursos, decisões e ações é, muitas vezes, proposital. Os atores podem não aderir aos discursos e decisões porque discordam ideologicamente delas (Martins, 2009). Esse foi o caso de alguns poucos estudantes e de vários docentes. Eles apontam uma “lógica de rejeição do sistema” assente na ideia de que o SGQ se insere em um processo de mercantilização do Ensino Superior, de uma burocratização que traz constrangimentos a docentes e estudantes, impondo a realização de tarefas, e mesmo de exploração do trabalho dos docentes, com a atribuição de atividades burocráticas que deveriam ser realizadas por outras pessoas. A não adesão aos discursos e decisões também pode ter origem nas diferentes necessidades que cada indivíduo ou grupo de indivíduos tem para satisfazer demandas diferentes e inconsistentes (Brunsson, 2006; Cho et al., 2015, Michelon et al., 2016). É o que acontece, por exemplo, quando os diretores de curso deixam de executar atividades do SGQ ou as executam de forma cerimonial e pouco cuidada, para se dedicar à gestão informal dos cursos. Na perspectiva desses diretores, que produzem as ações, essa é a forma mais efetiva de atender as exigências por cursos de qualidade, enquanto da perspectiva da área responsável pela garantia da qualidade, as exigências são atendidas pela implementação dos instrumentos do SGQ conforme eles estão formalmente previstos. Nenhum desses dois grupos está necessariamente errado. Da área de garantia da qualidade é exigido que o SGQ esteja definido e funcionando conforme a sua especificação para que possa ser certificado e bem avaliado pelo ambiente externo e, mais especificamente, pela A3ES. Dos diretores de curso é exigido um certo grau de conformidade com o SGQ, mas é exigido, sobretudo, que os cursos estejam a funcionar a contento em termos do trabalho dos docentes, do funcionamento das unidades curriculares e da satisfação dos estudantes. Embora seja possível dizer que de ambos os grupos é exigida qualidade, a perspectiva do que é qualidade é diferente em cada contexto.

Ao não aderir aos discursos e decisões, docentes e estudantes estão a se comportar como empreendedores institucionais (DiMaggio, 1988). DiMaggio (1988) fala em uma relação entre o empreendedorismo institucional e o surgimento de novas instituições a partir da ação de atores em busca de satisfazer seus interesses. Para isso, esses atores precisam ter recursos suficientes para romper com as regras institucionalizadas e levar à mudança institucional (Battilana, 2006; DiMaggio, 1988). A mudança institucional, porém, não é sempre necessária ou mesmo conveniente ao

empreendedor institucional. Os atores também podem ser considerados como empreendedores institucionais quando divergem das regras institucionalizadas e adotam práticas alternativas, mesmo que essas regras não venham a ser institucionalizadas (Battilana, 2006). Uma IES como a Universidade U está submetida a um contexto nacional e europeu que não pode ser alterado por *stakeholders* como docentes, estudantes ou mesmo gestores da IES. Mesmo que estejam bem-posicionados no contexto da organização, esses *stakeholders* não possuem a capacidade de alterar o ambiente externo porque estão longe das posições de decisão nacionais e, principalmente, europeias. Também não é do interesse dos *stakeholders* buscar mudanças institucionais que façam a IES perder conformidade com o ambiente – e, conseqüentemente, legitimidade – mesmo que, em alguns casos, a conformidade seja apenas formal. Dessa forma, docentes e estudantes optam pela hipocrisia organizacional, com a adoção de práticas alternativas e informais, ao mesmo tempo em que a conformidade cerimonial é mantida com a organização formal e com o ambiente, no que pode ser chamado de um empreendedorismo institucional hipócrita. Assim, podemos definir o conceito de empreendedorismo institucional hipócrita como o conjunto de ações e comportamentos adotados por indivíduos e/ou grupos de indivíduos de modo a estabelecer – mas sem a intenção de institucionalizar – práticas informais ou semi-formalizadas que alteram o seu cotidiano profissional ao mesmo tempo em que preservam a conformidade cerimonial com a organização formal e com o ambiente.

Com base na discussão realizada nesta seção e nas duas seções anteriores, algumas proposições podem ser formuladas. Essas proposições são apresentadas a seguir.

Figura 18

Proposições sobre hipocrisia organizacional

Proposição 4. A organização apresenta um comportamento hipócrita em relação à garantia da qualidade.

Proposição 4a. Há inconsistências entre os discursos, as decisões e as ações relacionadas com a qualidade.

Proposição 4b. A hipocrisia é aspiracional para alguns grupos de *stakeholders* e é deliberada para outros grupos.

Proposição 4c. A hipocrisia organizacional em relação à garantia da qualidade é reforçada por um círculo vicioso burocrático.

Proposição 4d. A hipocrisia organizacional é operacionalizada pela adoção de diversas estratégias de legitimação, mais conformistas ou mais ativas.

Proposição 4e. As estratégias de legitimação adotadas podem representar consequências não-intencionadas e gerar disfunções que prejudicam a eficácia do SGQ na promoção da qualidade.

Nota: (criação da autora)

7 Conclusão

A existência de processos formais de garantia da qualidade nas Instituições de Ensino Superior (IES) é uma realidade incontornável no atual contexto europeu. Ainda que diversas críticas sejam feitas ao Processo de Bolonha, o contexto que se impõe é de uma demanda crescente pela formalização de Sistemas de Garantia da Qualidade (SGQ) que estejam em conformidade com os padrões nacionais e internacionais. Dessa forma, não basta discutir, no nível macro, vantagens e desvantagens, apoios e resistências a esse modelo. É necessário discutir também, nos níveis meso e micro, as implicações da garantia da qualidade sob Bolonha nas IES, nos cursos, envolvendo os *stakeholders* das universidades.

A implementação multinível prevista nos padrões europeus de garantia da qualidade depende da participação dos *stakeholders*. Ela só pode se concretizar de forma efetiva e só terá impactos reais na qualidade se houver a adesão de gestores, docentes e estudantes. Em última instância, é a ação desses *stakeholders* que dita o melhor ou pior funcionamento dos SGQ. Os discursos e decisões, formalizados por meio do SGQ, só serão refletidos nas ações cotidianas se houver o engajamento das pessoas que executam essas ações. Esse engajamento, no contexto do Ensino Superior, não pode ser dado por garantido e não pode ser simplesmente imposto de cima para baixo. Os docentes contam com suas garantias de carreira como forma de amortecer as pressões institucionais sobre as suas atividades.

A autonomia docente é ambivalente. É uma característica profundamente institucionalizada. É vista, por alguns, como obstáculo para a implementação da garantia da qualidade e, por outros, como forma de defender a qualidade do ensino das pressões burocráticas internas e externas. Os estudantes exercem um papel duplo, de clientes e participantes, o que lhes confere um estatuto especial que limita as sanções que lhes podem ser aplicadas. Não há, portanto, uma forma de obrigar que docentes e estudantes se engajem efetivamente nas atividades de garantia da qualidade. No máximo, pode-se obrigá-los a executar determinados procedimentos, mas, como visto ao longo desta investigação, a mera execução cerimonial de procedimentos não é suficiente para que o SGQ funcione de modo conforme com o modo previsto. Nesse contexto, o desafio passa a ser ter um SGQ que fomente um engajamento mais consciente e espontâneo dos *stakeholders*. Não é, de forma alguma, uma tarefa trivial, e só é possível se houver um entendimento, no nível micro, das relações e atividades cotidianas e da percepção e perspectivas dos stakeholders quanto à qualidade e aos processos de garantia da qualidade.

A Universidade U é, simultaneamente, *tightly coupled* e *loosely coupled*. Há um grau relevante

de desacoplamento entre a organização formal do SGQ e as práticas reais relacionadas com a garantia da qualidade. Esse desacoplamento não se reflete necessariamente na ausência de práticas que correspondam à organização formal, uma vez que as atividades formais da garantia da qualidade estão *tightly coupled* com os processos formais definidos. Estudantes e docentes, em sua maioria, acabam por realizar as atividades que são esperadas deles, seja por considerar que elas são realmente úteis, por obrigação, por não querer lidar com as sanções ou por admitir que, embora não sejam úteis para a qualidade real, são atividades que ajudam a manter a legitimidade da IES e dos cursos. O desacoplamento refere-se, principalmente, à execução das atividades de forma ritualística e cerimonial. Ou seja, há *loose coupling* entre práticas e resultados, embora exista *tight coupling* entre políticas e práticas.

Existe uma tensão entre práticas formais e informais. É reconhecível um conjunto de práticas informais que são adotadas, às vezes como complemento e, às vezes, em oposição às práticas formais. Essas práticas informais estão ligadas principalmente a atividades cujo constrangimento imposto pelo SGQ é menor, como as atividades de gestão cotidiana dos cursos, atividades de ensino e pesquisa e atividades assentes no relacionamento informal entre docentes e estudantes. Essas práticas informais estão, assim, *loosely coupled* em relação ao SGQ. Embora algumas práticas informais se repitam em mais de um curso, como reuniões periódicas da direção do curso com os delegados de turma ou com todos os estudantes da turma, as práticas informais são, em geral, muito variadas. Nesse sentido, a organização formal é isomórfica em unidades organizacionais (escolas, departamentos, cursos) de mesmo nível e apresenta práticas *tightly coupled* entre unidades orgânicas e o SGQ da IES. A organização informal, por sua vez, tem uma relação de *loose coupling* com a organização formal e as práticas informais são não-isomórficas entre as unidades orgânicas.

O contexto da Universidade U é favorável à adoção da hipocrisia organizacional. Concretamente, o *tight coupling* entre unidades orgânicas e IES, no que se refere às práticas formalmente previstas no SGQ, em conjunto com o *loose coupling* entre práticas e resultados e entre a organização formal e a organização informal, estimula a hipocrisia organizacional. Esta é materializada nas inconsistências entre os discursos e as decisões representados formalmente no SGQ e as ações realizadas pelos atores organizacionais. Essas inconsistências são admitidas por todos os grupos de *stakeholders*, mas as interpretações para as inconsistências são diferentes. A hipocrisia é aspiracional para alguns grupos de *stakeholders*, como os gestores da qualidade, para quem o que não acontece conforme previsto no SGQ, é porque ainda não está corretamente implementado. A hipocrisia é deliberada para outros grupos, como os docentes e estudantes, para quem o que não está a ser feito

conforme o SGQ são, na maioria dos casos, atividades que não fazem sentido ser executadas da forma prescrita. Essa discrepância entre as visões dos *stakeholders* sobre a hipocrisia está na raiz do círculo vicioso burocrático que alimenta a hipocrisia. Como a hipocrisia é aspiracional para os gestores da qualidade, eles tentam reduzir as inconsistências entre o SGQ formal e as ações de docentes e estudantes pelo acréscimo de instrumentos burocráticos e pela maior rigidez dos procedimentos. Porém, como a hipocrisia é deliberada para docentes e estudantes, esses grupos de *stakeholders* muitas vezes respondem ao aumento da burocracia com ações que aumentam as inconsistências, retroalimentando o círculo.

Docentes e estudantes adotam diversos tipos de estratégias de legitimação. Mesmo que não concordem com vários procedimentos e instrumentos previstos no SGQ, docentes e estudantes não podem simplesmente ignorá-los e consideram-nos nas suas ações. Concretamente:

- a) Há *tight coupling* quanto aos processos formais que é mantido por meio de constrangimentos impostos a docentes e estudantes, o qual internamente assegura a legitimidade da IES e dos seus cursos. Ao mesmo tempo, existe a consciência de que a organização formal e, mais especificamente o SGQ, ajuda a manter a legitimidade da IES e dos cursos perante o ambiente externo, o que é do interesse de docentes e estudantes.
- b) Na impossibilidade de adotar as estratégias mais ativas, como Desafiar e Manipular, uma vez que não estão em condições nem de ignorar nem de alterar as pressões advindas do ambiente externo e mediadas pelo SGQ, docentes e estudantes optam, principalmente, por ações que se enquadram nas estratégias de Aquiescer e Evitar. A estratégia de Aquiescer e, particularmente, a tática de Conformar, são adotadas por um número não desprezível de docentes e estudantes que decidem simplesmente seguir os procedimentos formais da forma que eles estão prescritos. Já a estratégia de Evitar é implementada, principalmente, por meio do cumprimento cerimonial das atividades formais, da realização de atividades informais não previstas no SGQ e da opacidade das informações prestadas em algumas avaliações, como a avaliação externa.
- c) Além dessas estratégias, alguns estudantes adotam, ainda, relativamente às avaliações pelos estudantes, uma estratégia não prevista na literatura, aqui chamada de Subverter. Nessa estratégia, por trás da aparente conformidade resultante do cumprimento formal da atividade, há um direcionamento da atividade para atender objetivos diferentes dos previstos. Dessa forma, docentes e estudantes adotam tanto estratégias conformistas, como Aquiescer, como estratégias mais ativas, como Evitar e Subverter, para lidar com as

pressões do ambiente externo e da própria IES. Nesse último caso, embora não consigam modificar de forma significativa as instituições, criam práticas alternativas de forma a, concomitantemente, preservar interesses individuais e grupais e manter uma fachada que preserva a legitimidade dos cursos e da IES. Ainda que essas práticas, em geral, não cheguem a tornar-se institucionalizadas, constituem uma forma de empreendedorismo institucional hipócrita, conceito definido neste trabalho e explorado na seção 6.5.

As estratégias mais ativas adotadas por docentes e estudantes representam, muitas vezes, consequências não-intencionadas que geram disfunções nos processos de garantia da qualidade. O cumprimento apenas cerimonial de atividades como a resposta a inquéritos e a elaboração de relatórios, por exemplo, implica que as informações prestadas por meio desses instrumentos podem ser pouco refletidas e, por vezes, até serem respostas escolhidas ao acaso. Houve, também, casos relatados em que um padrão de respostas é seguido para evitar a sinalização de uma unidade curricular, ou mesmo em que os docentes deixam de reprovar alguns estudantes para que a sinalização não aconteça. A utilização da estratégia Subverter, descrita anteriormente, também prejudica a qualidade das informações obtidas por meio do SGQ. A pouca acurácia dessas informações as torna pouco confiáveis como forma de aferição da realidade e como base para a tomada de decisão, prejudicando a implementação do SGQ e a percepção da sua efetividade.

A análise meso-micro do SGQ da Universidade U e sua relação com os *stakeholders* internos, sintetizada nos parágrafos anteriores, traz também consequências práticas. Concretamente:

- a) Divergência entre qualidade material e qualidade percebida. A percepção da qualidade da implementação formal do SGQ não corresponde, necessariamente, à qualidade percebida. Isso ocorre na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e investigação e na qualidade da execução dos processos de garantia da qualidade. O SGQ da Universidade U, do ponto de vista formal, tem sido consistentemente bem avaliado. Esta investigação mostra, porém, que ele muitas vezes funciona apenas de forma cerimonial, com base em informações pouco confiáveis e que há menos consequências positivas percebidas nos processos de ensino e aprendizagem do que seria de se supor.
- b) Diversidade de práticas e diversidade de qualidades. É necessário separar a qualidade da concepção do SGQ, da qualidade da implementação, da qualidade dos diversos processos cuja qualidade se quer garantir. Mesmo nesse último aspecto, dos processos cuja qualidade se quer garantir, podemos ter um curso com grande qualidade no ensino e

menos qualidade na investigação, por exemplo. Assim, quando se trata da qualidade no ensino superior, deve-se falar de 'qualidades', ao invés de 'qualidade' (Blackmur, 2007).

- c) Diversidade de percepção da qualidade entre *stakeholders*. A consequência da visão das 'qualidades' é que o mesmo objeto de análise pode ser de alta qualidade para uns *stakeholders* e de baixa qualidade para outros, a depender das suas expectativas. Admitindo essa contradição, informações mais precisas e claras poderiam ser disponibilizadas aos *stakeholders*, de forma que eles possam compatibilizá-las com suas expectativas. Nesse sentido, os SGQ deveriam ser capazes de avaliar esses diversos aspectos, indicando em quais deles a organização possui elevada qualidade e em quais precisa melhorar.

A análise dos resultados obtidos nesta investigação indica claramente que, se a IES quiser que o SGQ vá além de um mero instrumento burocrático, ao qual os *stakeholders* se conformam cerimonialmente, e seja um impulsionador da melhoria da qualidade dos processos nucleares, é necessário um engajamento mais efetivo e honesto de docentes e estudantes. Essa necessidade está relacionada com a existência de múltiplas qualidades, discutida anteriormente, e está bem ilustrada nas palavras de um dos gestores docentes entrevistados: "Eu acho que a gente tem um sistema, conceitualmente, muito bem montado [...] eu acho que há uma percepção que a Universidade tem um sistema sólido, em construção, como todos, mas sólido, bom, funcional, que não é devidamente aproveitado por uma falta de fé, digamos assim, um descrédito que as pessoas têm, na consequência que esse sistema devolve ao funcionamento da própria instituição". Dessa forma, uma melhor qualidade na implementação do SGQ só pode ser obtida se ele se tornar mais legítimo aos olhos de docentes e estudantes.

A melhoria da qualidade carece de abordagem múltipla. A legitimidade do SGQ e o consequente engajamento de docentes e estudantes, não pode ser obtida por meio do aumento dos controles burocráticos, pois essa abordagem apenas gerará mais hipocrisia. Para um engajamento mais efetivo, é preciso que os gestores internos da qualidade se aproximem de docentes e estudantes para entender suas perspectivas e dificuldades, reduzindo a grande distância existente entre o que docentes e estudantes acham do SGQ e o que os gestores da qualidade acham que eles acham. É necessário também demonstrar a utilidade do SGQ. Essa demonstração passa pela definição e execução de ações a partir dos dados do SGQ e pelo fornecimento de *feedback* a docentes e estudantes quanto à existência e aos resultados dessas ações. Uma outra necessidade é uma definição mais otimizada de que informações geradas pelo SGQ são realmente necessárias e utilizadas e de

quais procedimentos devem ser padronizados e quais podem ser adaptados pelas unidades orgânicas, de forma a possibilitar um processo de desburocratização do SGQ. Em um contexto tão complexo quanto o das IES, conflitos, contradições e inconsistências sempre irão existir, mas há uma grande margem para melhoria do SGQ, de forma que ele também possa ser uma fonte mais credível e legitimada de melhoria para os *stakeholders*.

7.1 Limitações da Investigação e trabalhos futuros

Como toda investigação, este trabalho apresenta um conjunto de limitações, que são resultado, principalmente, das opções metodológicas adotadas. O estudo de caso realizado não é representativo da Universidade U, muito menos das universidades portuguesas e europeias. Essa generalização não era uma intenção deste trabalho e nem seria possível por meio de um estudo de caso, mas o escopo restrito a alguns cursos de uma única universidade é uma óbvia limitação da investigação. Algumas investigações futuras podem ser realizadas para ultrapassar essas limitações metodológicas.

Investigações futuras que se proponham a dirimir as limitações metodológicas apresentadas neste trabalho devem passar pela ampliação do escopo de estudo, por meio da adoção de opções metodológicas diferentes das abordadas nesta investigação. Dessa forma, o conjunto de proposições apresentado no Capítulo 6 pode ser validado ou modificado. São proposições que se mostraram válidas para a Universidade U e, mais especificamente, para as Unidades 1 e 2, constituindo um contributo importante desta investigação. Enquanto algumas proposições estão fortemente suportadas pela literatura, como as proposições 1, 2, 3 e 4a, outras, como as proposições 4b, 4c, 4d e 4e, são mais especulativas, ancoradas nos resultados empíricos, podendo representar tanto uma realidade mais específica da Universidade U e das Unidades 1 e 2 quanto um padrão mais generalizado. Não obstante terem se mostrado válidas no contexto desta investigação, dada a abrangência limitada deste trabalho, são proposições que precisam ser estudadas em contextos semelhantes, com opções metodológicas distintas, para que possam ser validadas e generalizadas.

Uma investigação futura possível é ampliar o escopo do trabalho dentro da própria Universidade U, incluindo cursos de outras unidades orgânicas. Nesse sentido, o conhecimento adquirido nesta investigação pode ser utilizado para elaborar questionários a serem respondidos por estudantes e docentes de diversos cursos da Universidade U. O objetivo principal desses questionários será medir a universalidade das perspectivas dos *stakeholders* desses cursos quanto ao SGQ. Para aqueles cursos em que houver uma divergência considerável, uma coleta de dados mais qualitativa, assente em entrevistas, pode ser realizada para perceber as razões da divergência e qual o impacto

dessas perspectivas divergentes nos comportamentos dos *stakeholders*. Dessa forma, pode-se obter uma visão mais completa, representativa e útil da Universidade U.

O escopo da investigação pode ser ampliado por meio de uma abordagem mais específica quanto aos papéis dos *stakeholders*. Os estudantes entrevistados nesta investigação foram os delegados de turma e os docentes entrevistados foram os diretores de curso. Embora essa opção tenha se mostrado útil nesta primeira investigação, pois permitiu a realização de entrevistas mais profícuas, com *stakeholders* com maior potencial para contribuir com informações relevantes e opiniões informadas, ela também pode não ter permitido que algumas diferenças fossem estudadas. É razoável supor que estudantes que não sejam delegados de turma e docentes que nunca tenham sido diretores de curso tenham menos conhecimento sobre o SGQ e tenham participado menos em atividades de garantia da qualidade. A literatura aponta que o grau de participação dos *stakeholders* nas atividades de garantia da qualidade tende a ter impactos no conhecimento e nas perspectivas deles sobre o SGQ (Manatos et al., 2017a; Mourad, 2017; Rosa et al., 2020; Stensaker, 2011). Essa influência é reforçada, nesta investigação, pelos discursos de alguns docentes e estudantes, conforme apontado no Capítulo 5. A literatura também aponta diferenças entre as percepções, relativamente à garantia da qualidade, de docentes com e sem cargos de gestão (Barandiaran-Galdós et al., 2012). Logo, é possível que, ao incluir na amostra *stakeholders* com menor participação nas atividades do SGQ, outras perspectivas e comportamentos possam ser identificados, enriquecendo o conhecimento da realidade organizacional.

O escopo da investigação também pode ser ampliado ao estudar mais de uma IES. Uma investigação que abranja múltiplas IES permite uma análise comparativa que pode determinar se os resultados observados para a Universidade U são aplicáveis, e em que medida, a outras IES. Permite, ainda, investigar aspectos que o estudo de uma única IES não permite, como o isomorfismo interorganizacional. Nesse sentido, pode-se aproveitar contributos desta investigação em conjunto com contributos de investigações sobre o isomorfismo entre as IES. Stensaker et al. (2019), por exemplo, estudaram o isomorfismo entre as IES a partir dos seus planos estratégicos. Os autores dividiram as IES em grupos, de acordo com seus estatutos perante o ambiente, obtidos por meio da análise de *rankings* de IES, e concluíram que há isomorfismo entre as IES internamente aos grupos, mas não entre os grupos. Estudar o isomorfismo a partir de planos apresentados ao ambiente faz sentido, dado a capacidade legitimadora dos discursos (Florio & Sproviero, 2021). Porém, como discutido no Capítulos 3 e 6, um isomorfismo da organização formal, que é o que pode ser observado por meio da análise dos planos estratégicos, pode não corresponder, necessariamente, a um isomorfismo das

práticas reais da IES. Dessa forma, uma investigação que dê maior ênfase ao nível micro e a sua relação com o nível meso pode ajudar a conhecer se esse isomorfismo é real ou apenas formal.

Além da ampliação do escopo da investigação por meio da adoção de outras abordagens metodológicas, um outro caminho para trabalhos futuros que complementem esta investigação é a adoção de outras perspectivas teóricas. As seções seguintes fornecem exemplos de teorias que podem ser utilizadas para o estudo do SGQ e da relação dele com os *stakeholders* no ensino superior, preservando a análise meso-micro realizada nesta investigação.

7.1.1 Teoria dos Stakeholders e a gestão dos stakeholders nas IES

A implementação bem-sucedida de SGQ em IES depende da adequada gestão dos stakeholders. Essa gestão dos *stakeholders* é justamente o foco da Teoria dos *Stakeholders* (TS) (Freeman, 1984; Freeman et al., 2010; Mitchell et al., 1997). A TS busca superar a compreensão de organização assente na concepção burocrática weberiana, adotando, como unidade de análise, as interconexões em rede entre a organização e os *stakeholders* internos e externos que afetam e são afetados por ela (Freeman et al., 2010; Leisyte & Westerheijden, 2014). A TS reconhece a legitimidade e o valor intrínseco dos interesses dos *stakeholders* na organização, mesmo que a organização não apresente interesse recíproco nos *stakeholders* (Donaldson & Preston, 1995). Assim, a TS argumenta que toda decisão organizacional é também uma decisão ética e que deve envolver uma análise de quem é beneficiado e prejudicado com a decisão, para quem a decisão gera valor e quem são os grupos e indivíduos cujos direitos e valores são contemplados pela decisão (Freeman et al., 2010). A TS ajuda a descrever a organização a partir dos interesses cooperativos e competitivos dos *stakeholders*, a estabelecer as relações entre a gestão dos *stakeholders* e o desempenho organizacional, e a propor comportamentos, estruturas e práticas de gestão dos stakeholders (Donaldson & Preston, 1995). Trabalhos futuros derivados da presente investigação podem, portanto, fazer uso da TS tanto na descrição das interconexões entre IES e *stakeholders*, quanto na análise das influências mútuas entre os processos de qualidade e os interesses e expectativas desses *stakeholders*.

A gestão dos *stakeholders* depende da consideração de atributos como poder, legitimidade e urgência, que são atributos socialmente construídos (Mitchell et al., 1997). A saliência dos *stakeholders* é dada pela combinação desses três atributos (Leisyte & Westerheijden, 2014). O *stakeholder* é classificado como latente quando possui apenas um desses atributos, como expectante quando possui dois atributos e como definitivo quando possui os três atributos. A saliência dos diversos *stakeholders*, em combinação com as conceitualizações da qualidade adotadas por cada um deles,

influencia a operacionalização dos SGQ (Marshall, 2016). *Stakeholders* mais salientes terão maior probabilidade de moldar os SGQ de acordo com suas próprias conceitualizações da qualidade.

Tomando por base os ESG (*European Standards and Guidelines*), os estudantes são *stakeholders* definitivos, pois possuem poder, legitimidade e urgência (Leisyte & Westerheijden, 2014). Ao adotar a visão dos estudantes como clientes, as IES passam a considerá-los como o principal grupo de *stakeholders* (Leisyte & Westerheijden, 2014). Em Portugal, porém, há uma tendência a uma menor participação dos estudantes nos órgãos decisórios, e os questionários de satisfação causam pouco impacto (Leisyte & Westerheijden, 2014), como também demonstrado nesta investigação. Isso leva Leisyte e Westerheijden a considerarem os estudantes de IES portuguesas como *stakeholders* latentes, por apenas satisfazerem o quesito legitimidade (Leisyte & Westerheijden, 2014). Essa classificação decorre da interpretação do significado de urgência como “presença e participação em reuniões, colocando propostas e comentários, e acompanhando os resultados das ações, como as melhorias dos programas” (Leisyte & Westerheijden, 2014, p.84). Os autores ainda definem que “a alta urgência existe se um *stakeholder* tem a possibilidade de participar nos procedimentos internos de garantia da qualidade a qualquer momento, constantemente avaliando o progresso e mantendo um ponto específico em pauta até que o resultado seja alcançado” (Leisyte & Westerheijden, 2014, p.84). Essa interpretação é bastante controversa, sendo muito mais próxima do significado atribuído por Mitchell et al. (1997) ao quesito poder. Leisyte e Westerheijden adotam um conceito muito restritivo do quesito poder, associando-o apenas ao poder de veto nos conselhos (Leisyte & Westerheijden, 2014). Se adotarmos significados mais próximos aos originais de Mitchel et al. (1997) temos que a falta de participação dos estudantes nos conselhos e a pouca efetividade dos questionários de avaliação reduzem sua influência nas decisões, reduzindo seu poder. A urgência, porém, definida como o “grau em que as demandas do *stakeholder* requerem atenção imediata” (Mitchell et al., 1997, p.864), continua presente. Assim, como possuem urgência e legitimidade, os estudantes de IES portuguesas podem ser considerados como *stakeholders* expectantes, com maior capacidade de agência frente ao SGQ que *stakeholders* latentes, mas com menor influência que *stakeholders* definitivos, como previsto nos ESG. Essa inconsistência entre a saliência formalmente prevista nos ESG para os estudantes e o que acontece na prática constitui um interessante objeto de análise para explicar por que os estudantes conseguem adotar comportamentos de resistência ao SGQ, mas não possuem capacidade suficiente para alterar o SGQ de acordo com os suas necessidades e expectativas.

7.1.2 Teoria da Coorientação e Teoria Ator-Rede

Alguns aspectos relevantes para a análise da implementação do SGQ e da relação com os stakeholders foram desconsiderados ou superficialmente tratados nesta investigação, tais como a comunicação organizacional e o papel da tecnologia. Esses aspectos podem ser abordados por perspectivas teóricas que complementem o quadro teórico adotado nesta investigação. Nesse sentido, a Teoria da Coorientação (TC) e a Teoria Ator-Rede (TAR) podem ser adequadas na abordagem teórica à comunicação e à tecnologia.

A TC é adequada para o estudo da comunicação organizacional. A TC considera a linguagem como um instrumento de ação, mais do que uma mera representação (Taylor, 2006), e os objetos de linguagem (ex: a palavra 'qualidade') como agentes não humanos poderosos na comunicação organizacional (Groleau, 2006; Taylor, 2006). O texto é a “superfície simbólica” (Koschmann, 2013, p.65) em que as conversações se materializam e constitui uma abstração destas, promovendo distanciamento e reificação do objeto textual, a supressão dos autores individuais e a atribuição de autoridade à abstração textual, em lugar de aos indivíduos (Koschmann, 2013). A importância atribuída à comunicação, em especial a textual, torna a TC especialmente útil para a presente investigação, uma vez que comunicação é vital para qualquer mudança organizacional e a implementação e gestão dos SGQ está fortemente baseada em documentos.

A TC também auxilia na compreensão dos consensos e dissensos entre os *stakeholders*. A coorientação permite que, por meio da comunicação, os indivíduos possam compreender a visão uns dos outros quando trabalham sobre um objeto em comum, o que ajuda a estabelecer consensos ou dissensos de forma mais acurada, estabelecendo uma base para a discussão (Nandain et al., 2021; Yau et al., 2022). Dessa forma, a TC pode ajudar a compreender a falta de acurácia da percepção de alguns grupos de *stakeholders* em relação à visão que outros grupos têm do SGQ. Mais concretamente temos, por exemplo, a visão de docentes e estudantes sobre o SGQ, que é mal percebida pelos gestores da qualidade, especialmente os não-docentes.

A TAR é útil para analisar a influência da tecnologia na adoção de SGQ. A TAR reconhece o poder de agência dos objetos (Latour, 1996; 2007), denominados actantes não-humanos (Latour, 2007). Ao mesmo tempo, adota uma perspectiva não neutral da tecnologia, vista como um elemento que interage com outros elementos da rede, sendo influenciado por eles e também os influenciando (Mlitwa, 2007). Tem sido utilizada, por exemplo, para explicar como determinados artefatos acabam por se tornar indispensáveis no contexto em que são utilizados (Smith et al., 2017). Os SGQ são,

comumente, implementados com suporte em sistemas informatizados. Esses sistemas exercem o papel de actantes não-humanos, condicionando ou impondo formas de atuação dos actantes humanos. Esse aspecto é adequadamente tratado pela TAR, a qual considera esse condicionamento, esse “fazer acontecer”, como agência (Latour, 1996, p.237). A TAR permite analisar, ainda, como alterações em um actante podem afetar a agência de outros atores na rede (Royle, 2020). Assim, mais concretamente, pode-se analisar, por exemplo, como alterações no sistema informatizado que suporta o SGQ pode afetar agência de docentes e estudantes. A TAR permite, dessa forma, analisar os processos de qualidade como um conjunto de associações entre atores, mediadas e intermediadas pelos humanos e pela tecnologia. Constitui, assim, para investigações futuras, além de suporte teórico para a agência não humana, importante ferramenta analítica.

Referências

- A3ES (2013a). Manual de Avaliação, versão 1.1. Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. Maio de 2013.
- A3ES (2013b). REGULAMENTO n.º 392/2013, da A3ES, publicado em Diário da República, 2.ª Série, de 16 de outubro, que aprova o regime dos procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos. Quadro Normativo da A3ES, Lisboa, 1 de outubro de 2013.
- A3ES (2020). A3ES |SIGQ. Auditoria dos Sistemas Internos de Garantia de Qualidade nas IES – Manual para o Processo de Auditoria, v1.4, Janeiro 2020.
- Aaltonen, K., & Sivonen, R. (2009). Response strategies to stakeholder pressures in global projects. *International Journal of Project Management*, 27(2), 131–141. <https://doi.org/10.1016/J.IJPROMAN.2008.09.007>
- Abrahamson, E., & Baumard, P. (2008). What lies behind organizational façades and how organizational façades lie: An untold story of organizational decision making. In *The Oxford handbook of organizational decision making*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199290468.003.0023>
- ALSwaer, E. A. (2021). *The Reflections of Employees'voice Strategy Styles on Organizational Hypocrisy: The Mediating Role of Ethical Leadership a Case Study at Royal Jordanian* [Doctoral thesis]. Middle East University.
- Alzafari, K., & Ursin, J. (2019). Implementation of quality assurance standards in European higher education: does context matter? *Quality in Higher Education*, 25(1), 58-75. <https://doi.org/10.1080/13538322.2019.1578069>
- Amaral, A., & Neave, G. (2009). On Bologna, weasels and creeping competence. *European integration and the governance of higher education and research*, 281-299. Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9505-4_12
- Amaral, A., & Veiga, A. (2012). The European higher education area: Various perspectives on the complexities of a multi-level governance system. *Educação, Sociedade & Culturas*, n° 36, 25-48.
- Amaral, A., Rosa, M. J., & Tavares, D. (2007). Assessment as a tool for different kinds of action: from quality management to compliance and control. *Quality Assessment for Higher Education in Europe*, 43-53. Portland Press

- Amaral, A., Tavares, O., & Santos, C. (2013). Higher Education reform in Portugal: a historical and comparative perspective of the New Legal framework for Public Universities. *Higher Education Policy*, 26(1), 5-24. <https://doi.org/10.1057/hep.2012.29>
- Arango-Vasquez, L., & Gentilin, M. (2021). Organizational couplings: A literature re-view. *Innovar*, 31(79), 151-168. <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91898>
- Ashforth, B. E., & Gibbs, B. W. (1990). The double-edge of organizational legitimation. *Organization science*, 1(2), 177-194. <https://doi.org/10.1287/orsc.1.2.177>
- Balagué, N., Düren, P., Juntunen, A., & Saarti, J. (2014). Quality audits as a tool for quality improvement in selected european higher education libraries. *The Journal of Academic Librarianship*, 40(5), 529-533. <https://doi.org/10.1016/j.acalib.2014.01.002>
- Ball, C. (1985). What the hell is quality? In C. Ball & D. Urwin (Eds.), *Fitness for purpose: Essays in higher education* 96-102. Guildford: Society for Research into Higher Education & NFER-Nelson. <https://doi.org/10.1080/0159630930130203>
- Barandiaran-Galdós, M., Barrenetxea-Ayesta, M., Cardona-Rodríguez, A., Mijangos-Del-Campo, J. J., & Olaskoaga-Larrauri, J. (2012). Attitudes of Spanish university teaching staff to quality in education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 34(6), 647-658. <https://doi.org/10.1080/1360080X.2012.727702>
- Barbosa, M. A. C., Mendonça, J. R. C., & Cassundé, F. R. S. A. (2016). Competências Gerenciais (Esperadas versus Percebidas) de Professores-Gestores de Instituições Federais de Ensino Superior: Percepções dos Professores de uma Universidade. *Administração: Ensino e Pesquisa*, 17(3), 439-473. <https://doi.org/10.13058/raep.2016.v17n3.344>
- Barley, R. S. (1983). Semiotics and the study of occupational and organizational cultures. *Administrative Science Quarterly*. 28(3), 393-413. <https://doi.org/10.2307/2392249>
- Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization studies*, 18(1), 93-117. <https://doi.org/10.1177/017084069701800106>
- Barnett, R. (1994). Power, enlightenment and quality evaluation. *European journal of education*, 29(2), 165-179. <https://doi.org/10.2307/1561639>
- Barriball, K. L., & While, A. (1994). Collecting data using a semi-structured interview: a discussion paper. *Journal of Advanced Nursing-Institutional Subscription*, 19(2), 328-335. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.1994.tb01088.x>

- Batson, C.D., Collins, E. and Powell, A.A. (2006), "Doing business after the fall: the virtue of moral hypocrisy", *Journal of Business Ethics*, 66(4), 321-335. <https://doi.org/10.1007/s10551-006-0011-8>
- Battilana, J. (2006). Agency and institutions: The enabling role of individuals' social position. *Organization*, 13(5), 653-676. <https://doi.org/10.1177/1350508406067008>
- Becket, N., & Brookes, M. (2005). Analysing quality audits in higher education. *Brookes ejournal of learning and teaching*, 1(2), 1-12.
- Becket, N., & Brookes, M. (2008). Quality management practice in higher education-What quality are we actually enhancing? *Journal of Hospitality, Leisure, Sports and Tourism Education (Pre-2012)*, 7(1), 40. <https://doi.org/10.3794/johlste.71.174>
- Beekun, R. I., & Glick, W. H. (2001). Organization structure from a loose coupling perspective: A multidimensional approach. *Decision sciences*, 32(2), 227-250. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5915.2001tb00959.x>
- Beerkens, M. (2015). Quality assurance in the political context: in the midst of different expectations and conflicting goals. *Quality in Higher Education*, 21(3), 231-250. <https://doi.org/10.1080/13538322.2015.1111004>
- Beerkens, M., & Udam, M. (2017). Stakeholders in higher education quality assurance: Richness in diversity? *Higher Education Policy*, 30(3), 341-359. <https://doi.org/10.1057/s41307-016-0032-6>
- Benbasat, I., Goldstein, D. K., & Mead, M. (1987). The case research strategy in studies of information systems. *MIS quarterly*, 369-386. <https://doi.org/10.2307/248684>
- Benneworth, P., & Jongbloed, B. W. (2010). Who matters to universities? A stakeholder perspective on humanities, arts and social sciences valorisation. *Higher Education*, 59(5), 567-588. <https://doi.org/10.1007/s10734-009-9265-2>
- Berson, Y., Oreg, S., & Dvir, T. (2008). CEO values, organizational culture and firm outcomes. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*, 29(5), 615-633. <https://doi.org/10.1002/job.499>
- Bezes P. (2016) 'Michel Crozier, the Bureaucratic Phenomenon', in Lodge M., Page E. C., Balla S. J. (eds) *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford Handbooks Online. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.26.

- Bjorkquist, C. (2008). Continuity and change in stakeholder influence: reflections on elaboration of stakeholder regimes. *Reflecting Education*, 4(2), 24-38.
- Blackmore, J. (2009). Academic pedagogies, quality logics and performative universities: Evaluating teaching and what students want. *Studies in Higher Education*, 34(8), 857-872. <https://doi.org/10.1080/03075070902898664>
- Blackmur, D. (2007). The public regulation of higher education qualities: Rationale, processes, and outcomes. In *Quality assurance in higher education: Trends in regulation, translation and transformation*, 20, 15-45. Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6012-0_1
- Borgos, J.E. (2013) Using principal-agent theory as a framework for analysis in evaluating the multiple stakeholders involved in the accreditation and quality assurance of international medical branch campuses, *Quality in Higher Education*, 19:2, 173-190, <https://doi.org/10.1080/13538322.2013.805068>
- Boyle, P., & Bowden, J. A. (1997). Educational quality assurance in universities: An enhanced model. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 22(2), 111-121. <https://doi.org/10.1080/0260293970220202>
- Boyle, P., & Schwab, R. G. (1996). Towards more systematic quality management in teaching: The QMETL Project at the ANU. In *Managing the Quality of University Learning and Teaching: The Eltham Symposium*. (Canberra: DEETYA).
- Brady, N., & Bates, A. (2016). The standards paradox: How quality assurance regimes can subvert teaching and learning in higher education. *European Educational Research Journal*, 15(2), 155-174. <https://doi.org/10.1177/1474904115617484>
- Brew, A. (2003). Teaching and research: New relationships and their implications for inquiry-based teaching and learning in higher education. *Higher Education Research & Development*, 22(1), 3-18. <https://doi.org/10.1080/07294360.2012.642844>
- Bromley, P., & Powell, W. W. (2012). From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world. *Academy of Management annals*, 6(1), 483-530. <https://doi.org/10.5465/19416520.2012.684462>
- Brunsson, N. (1993a). Ideas and actions: Justification and hypocrisy as alternatives to control. *Accounting, Organizations and Society*, 18(6), 489-506. Elsevier.
- Brunsson, N. (1993b). The necessary hypocrisy. *The International Executive*, 35(1), 1-9. <https://doi.org/10.1002/tie.5060350102>

- Brunsson, N. (2006). *A organização da hipocrisia - os grupos em acção: dialogar, decidir e agir*. ASA.
- Brunsson, N. (2007). *The consequences of decision-making*. Oxford University Press.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization studies*, 21(4), 721-746. <https://doi.org/10.1177/0170840600214003>
- Brusoni, M., Damian, R., Sauri, J.G., Jackson, S., Kömürçügil, H., Malmedy, M., Matveeva, O., Motova, G., Piszczak, S., Pol, P. (2014). The concept of excellence in higher education. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2146.7683>
- Burawoy, M. (1998). The extended case method. *Sociological theory*, 16(1), 4-33. <https://doi.org/10.1111/0735-2751.00040>
- Burke, W. W. (2014). Changing loosely coupled systems. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 50(4), (pp. 423-444). <https://doi.org/10.1177/0021886314549923>
- Cadez, S., Dimovski, V., & Zaman Groff, M. (2017). Research, teaching and performance evaluation in academia: the salience of quality. *Studies in Higher Education*, 42(8), 1455-1473. <https://doi.org/10.1080/03075079.2015.1104659>
- Calma, A., & Dickson-Deane, C. (2020). The student as customer and quality in higher education. *International Journal of Educational Management*. <https://doi.org/10.1108/IJEM-03-2019-0093>
- Campbell, C., & Rozsnyai, C. (2002). Quality Assurance and the Development of Course Programmes. *Papers on Higher Education*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000129526>
- Cardoso, S., Carvalho, T., & Videira, P. (2018). Is it still worth working in academia? The views from Portuguese academics. *Higher Education Policy*, 32(4), 663-679. <https://doi.org/10.1057/s41307-018-0123-7>
- Cardoso, S., Rosa, M. J., & Santos, C. S. (2013). Different academics' characteristics, different perceptions on quality assessment? *Quality Assurance in Education*, 21(1), 96-117. <https://doi.org/10.1108/09684881311293089>
- Cardoso, S., Rosa, M. J., Videira, P., & Amaral, A. (2019). Internal quality assurance: A new culture or added bureaucracy? *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 44(2), 249-262. <https://doi.org/10.1080/02602938.2018.1494818>
- Cardoso, S., Santiago, R., & Sarrico, C. S. (2012). The social representations of students on the assessment of universities' quality: the influence of market-and managerialism-driven discourse.

- Quality in Higher Education, 18(3), 281-296. <https://doi.org/10.1080/13538322.2012.730335>
- Cardoso, S., Tavares, O., & Sin, C. (2015). The quality of teaching staff: higher education institutions' compliance with the European Standards and Guidelines for Quality Assurance—the case of Portugal. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 27(3), 205-222. <https://doi.org/10.1007/s11092-015-9211-z>
- Carruthers, B. G. (1995). Accounting, ambiguity, and the new institutionalism. *Accounting, organizations and society*, 20(4), 313-328. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(95\)96795-6](https://doi.org/10.1016/0361-3682(95)96795-6)
- Chapleo, C., & Simms, C. (2010). Stakeholder analysis in higher education: A case study of the University of Portsmouth. *Perspectives*, 14(1), 12-20. <https://doi.org/10.1080/13603100903458034>
- Cheung, P. P., & Tsui, C. B. (2010). Quality assurance for all. *Quality in Higher Education*, 16(2), 169-171. <https://doi.org/10.1080/13538322.2010.485723>
- Cho, C. H., Laine, M., Roberts, R. W., & Rodrigue, M. (2015). Organized hypocrisy, organizational façades, and sustainability reporting. *Accounting, organizations and society*, 40, 78-94. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2014.12.003>
- Christensen, L. T., Morsing, M., & Thyssen, O. (2010). The Polyphony of Corporate Social Responsibility: Deconstructing Accountability and Transparency in the Context of Identity and Hypocrisy. In G. Cheney, S. May, & D. Munshi (Eds.), *The Handbook of Communication Ethics*, 457-474. Routledge. <https://doi.org/10.5465/AMBPP.2010.54498058>
- Clegg, S. (2010). The state, power, and agency: Missing in action in institutional theory? *Journal of management inquiry*, 19(1), 4-13. <https://doi.org/10.1177/1056492609347562>
- Clegg, S., e Cunha, M. P., Munro, I., Rego, A., & de Sousa, M. O. (2016). Kafkaesque power and bureaucracy. *Journal of Political Power*, 9(2), 157-181. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2016.1191161>
- Clemens, B.W. & Douglas, T.J. (2005) Understanding strategic responses to institutional pressures. *Journal of Business Research* 58(9), 1205–1213. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2004.04.002>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>

- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. University of Chicago. 10(2).
<https://doi.org/10.2307/2391417>
- Cruickshank, M. (2003). Total quality management in the higher education sector: a literature review from an international and Australian perspective. *Total Quality Management & Business Excellence*, 14(10), 1159-1167. <https://doi.org/10.1080/1478336032000107717>
- Danø, T., & Stensaker, B. (2007). Still balancing improvement and accountability? Developments in external quality assurance in the Nordic countries 1996–2006. *Quality in Higher Education*, 13(1), 81-93. <https://doi.org/10.1080/13538320701272839>
- DECRETO, de 10 de abril de 1976. Decreto de aprovação da Constituição, de 10 de abril. *Diário da República*, I Série, n° 86, 738-784.
- Deephouse, D. L. (1996). Does isomorphism legitimate? *Academy of management journal*, 39(4), 1024-1039. <https://doi.org/10.2307/256722>
- Deephouse, D. L., & Suchman, M. (2008). Legitimacy in organizational institutionalism. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 49, 77. <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n2>
- DESPACHO n.º 484/2006, de 9 janeiro: Promover a qualidade e avaliação do sistema do ensino superior
- Dicker, R., Garcia, M., Kelly, A., & Mulrooney, H. (2019). What does 'quality' in higher education mean? Perceptions of staff, students and employers. *Studies in Higher Education*, 44(8), 1425-1441. <https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1445987>
- Dill, D.D. (2007). Will Market Competition Assure Academic Quality? An Analysis of the UK and US Experience. In: Westerheijden, D.F., Stensaker, B., Rosa, M.J. (eds) *Quality Assurance In Higher Education*. *Higher Education Dynamics*, vol 20. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6012-0_2
- DiMaggio P. (1988). Interest and agency in institutional theory. In: Zucker L (Eds.). *Institutional patterns and culture*. Cambridge, 3–22.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>

- Diogo, S. (2019). Looking back in anger? Putting in perspective the implementation of the Bologna process in Finnish and Portuguese higher education systems. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 7(2), 123-149. <https://doi.org/10.1080/23254823.2019.1694420>
- Dobbins, M. (2017). Convergent or divergent Europeanization? An analysis of higher education governance reforms in France and Italy. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), 177-199. <https://doi.org/10.1177/00208523155804>
- Domingues, I. (2021). A holistic approach to higher education plagiarism: agency and analysis levels. *Higher Education Research & Development*, 1-16. <https://doi.org/10.1080/07294360.2021.1969540>
- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of management Review*, 20(1), 65-91. <https://doi.org/10.2307/258887>
- Dooley, L. M. (2002). Case study research and theory building. *Advances in developing human resources*, 4(3), 335-354. <https://doi.org/10.1177/1523422302043007>
- Dyer, W. G., & Wilkins, A. L. (1991). Better stories, not better constructs, to generate better theory: A rejoinder to Eisenhardt. *Academy of management review*, 16(3), 613-619. <https://doi.org/10.2307/258920>
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550. <https://doi.org/10.2307/258557>
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of management journal*, 50(1), 25-32. <https://doi.org/10.5465/amj.2007.24160888>
- Elken, M., & Stensaker, B. (2020). Researching 'quality work' in higher education. In Elken, M., Maassen, P., Nerland, M., Prøitz, T.S., Stensaker, B. & Vabø, A. (Eds.), *Quality Work in Higher Education* (54) 1-17. Springer.
- Elken, M., & Vukasovic, M. (2019). The looseness of loose coupling: The use and misuse of "Loose coupling" in higher education research. In *Theory and method in higher education research*. Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S2056-375220195>
- Elsbach, K. D., & Sutton, R. I. (1992). Acquiring organizational legitimacy through illegitimate actions: A marriage of institutional and impression management theories. *Academy of management Journal*, 35(4), 699-738. <https://doi.org/10.2307/256313>

- Elton, L. (1988). Accountability in higher education: The danger of unintended consequences. *Higher Education*, 17(4), 377-390. <https://doi.org/10.1007/BF00139535>
- ENQA. (2006). *Quality assurance of higher education in Portugal: An Assessment of the Existing System and Recommendations for a Future System*. Occasional Papers 10. Helsinki.
- ESG (2005). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, 3rd Edition, Fevereiro 2005.
- ESG (2015). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, 3rd Edition.
- Eskerod, P., & Jepsen, A. L. (2016). *Project stakeholder management*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315245881>
- Fassin, Y., & Buelens, M. (2011). The hypocrisy-sincerity continuum in corporate communication and decision making: A model of corporate social responsibility and business ethics practices. *Management Decision*. <https://doi.org/10.1108/00251741111126503>
- Foddy, W. (1996). *Como Perguntar: Teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários*. Celta.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder perspective*. Pitman, 13.
- Freeman, R. E., Harrison, J. S., Wicks, A. C., Parmar, B. L., & De Colle, S. (2010). *Stakeholder theory: The state of the art*. Cambridge University Press.
- García Gómez, T. (2010). La Mercantilización de la Educación. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 13 (2), 16-21.
- Gaspar, M. F., Pinto, A. M., da Conceição, H. C. F., & Pereira da Silva, J. A. (2008). A questionnaire for listening to students' voices in the assessment of teaching quality in a classical medical school. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 33(4), 445-453. <https://doi.org/10.1080/02602930701562932>
- Gee, N. (2017). A study of student completion strategies in a Likert-type course evaluation survey. *Journal of Further and Higher Education*, 41(3), 340-350. <https://doi.org/10.1080/0309877X.2015.1100717>
- Ghiglione, R., Matalon, B. (1997). *O Inquérito: Teoria e prática*, (3rd ed.), Oeiras: Celta.
- Giddens, A (1990). *Capitalismo e moderna teoria social* (M.C. Cary, Trad.). (3rd ed.). Editorial Presença.

- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Berkeley. University of California Press.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5ªEd, Atlas.
- Goertz, J. P., & LeCompte, M. D. (1984). *Ethnography and qualitative design in educational research*. Academic Press. <https://doi.org/10.1177/000276486030001006>
- Goffman, E. (2002). *Representação do Eu na Vida Cotidiana*. 10ªEd, Vozes.
- Golding, C., & Adam, L. (2016). Evaluate to improve: useful approaches to student evaluation. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 41(1), 1-14. <http://dx.doi.org/10.1080/02602938.2014.976810>
- Goldratt, E. (1990). *Haystack syndrome*. North River Press.
- Gomm, R., Hammersley, M., & Foster, P. (2000). Case study and generalization, In Gomm, R., Hammersley, M., & Foster, P. (eds). *Case Study Method: Key Issues, Key Texts*, Sage, 98-115.
- Goodstein JD (1994) Institutional pressures and strategic responsiveness: Employer involvement in work-family issues. *Academy of Management Journal* 37(2), 350–382. <https://doi.org/10.2307/256833>
- Green, D. (1994). *What Is Quality in Higher Education?* Taylor & Francis, 1900 Frost Road, Bristol, PA 19007-1598.
- Greenfield, P. M. (2000). Three approaches to the psychology of culture: Where do they come from? Where can they go? *Asian Journal of Social Psychology*. 3, 223–240. <https://doi.org/10.1111/1467-839X.00066>
- Greening DW and Gray B (1994) Testing a model of organizational response to social and political issues. *Academy of Management Journal* 37(3), 467–498. <https://doi.org/10.5465/256697>
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management annals*, 5(1), 317-371. <https://ssrn.com/abstract=2266644>
- Groleau, C. (2006). One phenomenon, two lenses: Understanding collective action from the perspectives of coorientation and activity theories. In Cooren, F., Taylor, J. R., & Van Every, E. J. *Communication as organizing: Empirical and theoretical explorations in the dynamic of text and conversation*. Routledge, 157-177.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>

- Han, J., & Koo, J. (2010). Institutional isomorphism and decoupling among Korean firms: Adoption of performance compensation system. *Korean Journal of Sociology*, 44(3), 27-44.
- Hartley, J. (2004). Case study research. In: Cassell, C., & Symon, G. (Eds.). *Essential guide to qualitative methods in organizational research*. Sage, 323-333.
- Harvey, L. (2004–22). Analytic Quality Glossary. *Quality Research International*, <http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/>
- Harvey, L., & Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment & evaluation in higher education*, 18(1), 9-34. <https://doi.org/10.1080/0260293930180102>
- Harvey, L., & Newton, J. (2004). Transforming quality evaluation. *Quality in higher education*, 10(2), 149-165. <http://dx.doi.org/10.1080/1353832042000230635>
- Harvey, L., & Newton, J. (2007). Transforming quality evaluation: moving on. In *Quality assurance in higher education*, 225-245. Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6012-0_9
- Harvey, L., & Williams, J. (2010). Fifteen years of quality in higher education (Part Two). *Quality in Higher Education*, 16(2), 81-113 <https://doi.org/10.1080/13538321003679457>
- Hautala, T., Helander, J., & Korhonen, V. (2017). Loose and tight coupling in educational organizations—an integrative literature review. *Journal of Educational Administration*. <https://doi.org/10.1108/JEA-03-2017-0027>
- Heller, T. (1999). Loosely coupled systems for corporate entrepreneurship: Imagining and managing the innovation project/host organization interface. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24(2), (pp. 25-31). <https://doi.org/10.1177/104225879902400203>
- Heugens, P. P., & Lander, M. W. (2009). Structure! Agency! (and other quarrels): A meta-analysis of institutional theories of organization. *Academy of management journal*, 52(1), 61-85. <https://doi.org/10.5465/AMJ.2009.36461835>
- Hickman, L., & Akdere, M. (2017). Stakeholder Theory: Implications for Total Quality Management in Higher Education. In C. Laux, J. Antony, E. Cudney, (Eds.). *Fourth International Conference on Lean Six Sigma for Higher Education*.
- Hill, Y., Lomas, L., & MacGregor, J. (2003). Students' perceptions of quality in higher education. *Quality assurance in education*.

- Hinings, C. R. & Tolbert, P. S. (2008). Organizational institutionalism and sociology: A reflection. In H. Gunz & M. Peiperl (Eds.), *Handbook of organizational institutionalism*, 473-490. SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n20>
- Hoecht, A. (2006). Quality assurance in UK higher education: Issues of trust, control, professional autonomy and accountability. *Higher education*, 51(4), 541-563. <https://doi.org/10.1007/s10734-004-2533-2>
- Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and society*, 6(3), 193-211.
- Hofstede, G. (1985). The interaction between national and organizational value systems. *Journal of management studies*, 22(4), 347-357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1985.tb00001.x>
- Hofstede, G. (1998a). Attitudes, values and organizational culture: disentangling the concepts. *Organization Studies*. 19(3), 477-492. <https://doi.org/10.1177/017084069801900305>
- Hofstede, G. (1998). Identifying organizational subcultures: An empirical approach. *Journal of management studies*, 35(1), 1-12. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00081>
- Hofstede, G. (2003). *Cultura e organizações – Compreender a nossa programação mental*. Edições Sílabo.
- Houston, D. (2008). Rethinking quality and improvement in higher education. *Quality Assurance in Education*, 16(1), 61-79. <https://doi.org/10.1108/09684880810848413>
- Houston, D., & Paewai, S. (2013). Knowledge, power and meanings shaping quality assurance in higher education: a systemic critique. *Quality in Higher Education*, 19(3), 261-282. <https://doi.org/10.1080/13538322.2013.849786>
- Huzzard, T., & Östergren, K. (2002). When norms collide: Learning under organizational hypocrisy. *British Journal of Management*, 13(S2), S47-S59. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.13.s2.5>
- Ingersoll, R. (1993). Loosely coupled organizations revisited. *Research in the Sociology of Organizations*, 11, 81. <https://repository.upenn.edu/handle/20.500.14332/35331>
- Ingram P and Simons T (1995) Institutional and resource dependence determinants of responsiveness to work-family issues. *Academy of Management Journal* 38(5),1466–1482.
- Jepperson, R. (1991). Institutions, institutional effects, and institutionalism. *The new institutionalism in organizational analysis*, 143-163.

- Jongbloed, B., Enders, J., & Salerno, C. (2008). Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda. *Higher education*, 56(3), 303-324.
- Jordens, J. Z., & Zepke, N. (2009). A network approach to curriculum quality assessment. *Quality in higher education*, 15(3), 279-289.
- Jungblut, J., Vukasovic, M., & Stensaker, B. (2015). Student perspectives on quality in higher education. *European Journal of Higher Education*, 5(2), 157-180. <https://doi.org/10.1080/21568235.2014.998693>
- Keyton, J. (2010). *Communication and organizational culture: A key to understanding work experiences*. Sage Publications.
- Kember, D., Leung, D. Y., & Kwan, K. (2002). Does the use of student feedback questionnaires improve the overall quality of teaching? *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 27(5), 411-425. <https://doi.org/10.1080/0260293022000009294>
- Kemenade, E., Pupius, M., & Hardjono, T. W. (2008). More value to defining quality. *Quality in Higher education*, 14(2), 175-185.
- Kettunen, J. (2012). External and internal quality audits in higher education. *The TQM Journal*, 24(6), 518-528. <https://doi.org/10.1108/17542731211270089>
- Kettunen, J. (2014). The stakeholder map in higher education. *International Proceedings of Economics Development and Research*, 78, 34.
- Kettunen, J. (2015). Stakeholder relationships in higher education. *Tertiary Education and Management*, 21(1), 56-65.
- Kılıçoğlu, G. (2017). Consistency or discrepancy? Rethinking schools from organizational hypocrisy to integrity. *Management in Education*, 31(3), 118-124.
- Kılıçoğlu, G., & Kılıçoğlu, D. Y. (2019). Understanding organizational hypocrisy in schools: the relationships between organizational legitimacy, ethical leadership, organizational hypocrisy and work-related outcomes. *International Journal of Leadership in Education*. <https://doi.org/10.1080/13603124.2019.1623924>
- Kılıçoğlu, G., Kılıçoğlu, D. Y., & Karadağ, E. (2017). Do schools fail to “walk their talk”? Development and validation of a scale measuring organizational hypocrisy. *Leadership and Policy in Schools*, 18(1), 1-31. <https://doi.org/10.1080/15700763.2017.1371762>

- King, N. (2004). Using interviews in qualitative research. In: Cassell, C., & Symon, G. (Eds.), *Essential guide to qualitative methods in organizational research*, Sage, 154-164. <https://doi.org/10.4135/9781446280119.n2>
- Kirkman; B. L. & Shapiro, D. L. (2001). The impact of cultural values on job satisfaction and organizational commitment in self-managing work teams: the mediating role of employee resistance. *The Academy of Management Journal*, 44(3), 557-569. <https://doi.org/10.2307/3069370>
- Kleijnen, J., Dolmans, D., Willems, J., & Hout, H. V. (2013). Teachers' conceptions of quality and organisational values in higher education: compliance or enhancement? *Assessment & Evaluation in higher education*, 38(2), 152-166. <https://doi.org/10.1080/02602938.2011.611590>
- Kleijnen, J., Dolmans, D., Willems, J., & van Hout, H. (2011). Does internal quality management contribute to more control or to improvement of higher education? A survey on faculty's perceptions. *Quality Assurance in Education*.
- Kohoutek, J. (2009). Quality assurance in higher education: a contentious yet intriguing policy issue. *Implementation of the Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education in the Central and East-European Countries—Agenda Ahead*, 21-50.
- Kohoutek, J., Veiga, A., Rosa, M. J., & Sarrico, C. S. (2017). The European standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area in Portugal and the Czech Republic: between the worlds of neglect and dead letters? *Higher Education Policy*, 31(2), 201-224.
- Koschmann, M. A. (2013). The communicative constitution of collective identity in interorganizational collaboration. *Management Communication Quarterly*, 27(1), 61-89. <https://doi.org/10.1177/089331891244931>
- Kühl, S. (2014). *The Sudoku Effect: Universities in the Vicious Circle of Bureaucracy*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-04087-5>
- Kundu, G. K. (2017). Quality in higher education from different perspectives: a literature review. *International journal for quality research*, 11(1).
- La Cour, A., & Kromann, J. (2011). Euphemisms and hypocrisy in corporate philanthropy. *Business ethics: A European review*, 20(3), 267-279.
- Lagrosen, Y., Bäckström, I., & Lagrosen, S. (2007). Quality management and health: a double connection. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 24(1), 49-61.

- Larsson, O. S. (2013). Convergence in ideas, divergence in actions: Organizational hypocrisy in nonprofit organizations. *Administrative Theory & Praxis*, 35(2), 271-289.
- Latour, B. (1996). On Interjectively. *Mind, Culture and Activity*, 3(4), 228-245. http://dx.doi.org/10.1207/s15327884mca0304_2
- Latour, B. (2007). *Reassembling the social: An introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: University Press.
- Lau, J. W. (2014). Enriching stakeholder theory: Student identity of higher education. *American Journal of Industrial and Business Management*, 4(12), 762. <https://doi.org/10.4236/ajibm.2014.412082>
- Leckey, J., & Neill, N. (2001). Quantifying quality: the importance of student feedback. *Quality in Higher Education*, 7(1), 19-32. <https://doi.org/10.1080/13538320120045058>
- LEI n.º 1/2003, de 6 de janeiro. Diário da República n.º 4/2003 - I Série - A. Assembleia da República.
- LEI n.º 38/94, de 21 de Novembro, Avaliação do Ensino Superior
- Leiber, T., Prades, A., & Alvarez del Castillo, M. (2018). Impact evaluation of programme accreditation at Autonomous University of Barcelona (Spain). *European Journal of Higher Education*, 8(3), 288-303. <https://doi.org/10.1080/21568235.2018.1474778>
- Leisyte, L., Westerheijden, D.F. (2014). Stakeholders and Quality Assurance in Higher Education. In: Eggins, H. (eds) *Drivers and Barriers to Achieving Quality in Higher Education*. Sense Publishers, Rotterdam. https://doi.org/10.1007/978-94-6209-494-9_7
- Leisyte, L., Westerheijden, D. F., Epping, E., Faber, M., & de Weert, E. (2013). Stakeholders and quality assurance in higher education. *Paper presented at 26th Annual CHER Conference 2013*, Lausanne, Switzerland.
- Lessard-Hébert, M., Goyette, G., & Boutin, G. (2005). *Investigação qualitativa: fundamentos e práticas*. Instituto Piaget.
- Liberati, A., Altman, D. G., Tetzlaff, J., Mulrow, C., Gøtzsche, P. C., Ioannidis, J. P., ... & Moher, D. (2009). The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health care interventions: explanation and elaboration. *Journal of clinical epidemiology*, 62(10), e1-e34.

- Lim, D. (1999). Quality assurance in higher education in developing countries. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 24(4), 379-390. <https://doi.org/10.1080/0260293990240402>
- Lima, L. C. (2006). Prefácio à edição portuguesa [“Brunsson, Nils (2006). A organização da hipocrisia-os grupos em acção: dialogar, decidir e agir”].
- Lima, Licínio (2010). Investigação e investigadores em educação – Anotações críticas. In *Stsifo*, n.12, 63-72.
- Lin, C., & Ha, L. (2009). Subcultures and use of communication information technology in higher education institutions. *The Journal of Higher Education*, 80(5), 564-590. <https://doi.org/10.1080/00221546.2009.11779032>
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (2000). The only generalization is: There is no generalization. In Gomm, R., Hammersley, M., & Foster, P. (eds) *Case Study Method: Key Issues, Key Texts*, Sage, 27-44.
- Lipson, M. (2007). Peacekeeping: organized hypocrisy? *European journal of international relations*, 13(1), 5-34. <https://doi.org/10.1177/1354066107074283>
- Llonch, J., Casablanca-Segura, C., & Alarcón-del-Amo, M. C. (2016). Stakeholder orientation in public universities: A conceptual discussion and a scale development. *Spanish journal of marketing*, 20(1), 41-57. <https://doi.org/10.1016/j.reimke.2016.01.001>
- Lomas, L. (2002). Does the development of mass education necessarily mean the end of quality? *Quality in Higher education*, 8(1), 71-79. <https://doi.org/10.1080/13538320220127461>
- Lu, W., & Wang, H. J. (2014). Organizational responses to institutional pressures international infrastructure projects: A transnational pipeline project case study', in AB Raiden & E Aboagye-Nimo (eds). In *Procs 30th Annual ARCOM Conference, Association of Researchers in Construction Management*, 965–973.
- Lundquist, R. (1998). Quality improvements of teaching and learning in higher education: a comparison with developments in industrial settings. *Teaching in Higher Education*, 3(1), 51-62. <https://doi.org/10.1080/1356215980030104>
- Lutz, F. W. (1982). Tightening up loose coupling in organizations of higher education. *Administrative Science Quarterly*, 653-669. <https://doi.org/10.2307/2392536>
- Lyytinen, A., Kohtamäki, V., Kivistö, J., Pekkola, E., & Hölttä, S. (2017). Scenarios of quality assurance of stakeholder relationships in Finnish higher education institutions. *Quality in Higher education*, 23(1), 35-49.

- Maassen, P., & Stensaker, B. (2019). From organised anarchy to de-coupled bureaucracy: The transformation of university organisation. *Higher Education Quarterly*, 73(4), 456-468.
- Machado, M., & Cerdeira, L. (2012). The Rise of the Administrative Estate in Portuguese higher education. In *Higher Education in Portugal 1974-2009*, 353-381. Springer.
- Magalhães, A. M., & Santiago, R. (2012). Governance, public management and Administration of Higher Education in Portugal. In *Higher Education in Portugal 1974-2009*, 227-247. Springer.
- Magalhães, A., Veiga, A., & Amaral, A. (2018a). The changing role of external stakeholders: From imaginary friends to effective actors or non-interfering friends. *Studies in Higher Education*, 43(4), 737-753.
- Magalhães, A., Veiga, A., & Videira, P. (2017). Hard and soft managerialism in Portuguese higher education governance. In *The university as a critical institution?* 39-53. Brill Sense.
- Magalhães, A., Veiga, A., & Videira, P. (2018b). Reconfiguring power in Portuguese higher education. *education policy analysis archives*, 26, 135.
- Mainardes, E. W., Alves, H., & Raposo, M. (2010). An exploratory research on the stakeholders of a university. *Journal of Management and Strategy*, 1(1), 76.
- Mainardes, E. W., Raposo, M., & Alves, H. (2012). Public university students' expectations: An empirical study based on the stakeholders theory. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 8(35), 173-196.
- Mainardes, E., Alves, H., & Raposo, M. (2013). Portuguese public university student satisfaction: A stakeholder theory-based approach. *Tertiary Education and Management*, 19(4), 353-372.
- Manatos, M. J., Rosa, M. J., & Sarrico, C. S. (2015). The importance and degree of implementation of the European standards and guidelines for internal quality assurance in universities: The views of Portuguese academics. *Tertiary Education and Management*, 21(3), 245-261. <https://doi.org/10.1080/13583883.2015.1061587>
- Manatos, M. J., Rosa, M. J., & Sarrico, C. S. (2017a). The Perceptions of Quality Management by Universities' Internal Stakeholders: Support, Adaptation or Resistance? In *The University as a Critical Institution?* 155-172. Brill Sense. https://doi.org/10.1007/978-94-6351-116-2_9
- Manatos, M. J., Sarrico, C. S., & Rosa, M. J. (2016). The integration of quality management in universities: an analysis based on quality policy statements. In *Global Challenges, National*

- Initiatives, and Institutional Responses, 143-158. Brill Sense. <https://doi.org/10.1007/978-94-6300-675-0>
- Manatos, M. J., Sarrico, C. S., & Rosa, M. J. (2017b). The integration of quality management in higher education institutions: a systematic literature review. *Total Quality Management & Business Excellence*, 28(1-2), 159-175. <https://doi.org/10.1080/14783363.2015.1050180>
- Marshall, S. (2016). Quality as sense-making, *Quality in Higher Education*, 22:3, 213-227, <https://doi.org/10.1080/13538322.2016.1263924>
- Martin, M. (2018). *Internal Quality Assurance: Enhancing higher education quality and graduate employability*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Martínez-Silveira, M. S., Silva, C. H. D., & Laguardia, J. (2014). A revisão sistemática como método em estudo bibliométrico. In: Encontro Nacional de Pesquisa Em Ciência Da Informação, 15., Belo Horizonte, MG, 2014. (pp. 5222-5240). Anais... PPGCI, ECI, UFMG, 2014
- Martins, M. (2015). A liberdade académica e os seus inimigos. *Comunicação e Sociedade*, 27, 405-420.
- Martins, M. F. D. S. (2009). *Gerencialismo e quase-mercado educacional: a acção organizacional numa escola secundária em época de transição*. Tese de Doutoramento. Universidade do Minho.
- Massey, J. E. (2001). Managing organizational legitimacy: Communication strategies for organizations in crisis. *The Journal of Business Communication* (1973), 38(2), 153-182.
- Massy, W. F. (1997). Teaching and learning quality-process review: the Hong Kong programme. *Quality in Higher Education*, 3(3), 249-262.
- Masuch, M. (1985). Vicious circles in organizations. *Administrative Science Quarterly*, 30(1), 14-33. <https://doi.org/10.2307/2392809>
- Matei, L., & Iwinska, J. (2016). *Quality assurance in higher education: A practical handbook*. Budapest: Central European University.
- MCTES, COMUNICADO DE BERLIM. Conferência de Ministros responsáveis pelo Ensino Superior. Gabinete da Ministra. Ministério da Ciência e do Ensino Superior, Setembro de 2003.
- Melão, N. F., & Guia, S. M. (2015). Exploring the impacts of ISO 9001 on small-and medium-sized social service institutions: a multiple case study. *Total Quality Management & Business Excellence*, 26(3-4), 312-326. <http://dx.doi.org/10.1080/14783363.2013.822193>

- Melo, A. S. (2019). Bologna process and the rethinking of the role of higher education: teaching strategies focused on students' skills achievement. In Albuquerque, C. P., Seixas, A. M., Oliveira, A. L., Ferreira, A. G., Paixão, M. P., & Paixão, R. P. Higher education after Bologna: challenges and perspectives. Imprensa da Universidade de Coimbra. https://doi.org/10.14195/978-989-26-1620-9_1
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1f886rp.6>.
- Meyer, J. W., Scott, W. R., & Deal, T. E. (1983). Institutional and technical sources of organizational structure: Explaining the structure of educational organizations. In J. W. Meyer & W. R. Scott (Eds.), *Organizational environments: Ritual and rationality*: 45-67. Sage.
- Michelon, G., Pilonato, S., Ricceri, F., & Roberts, R. W. (2016). Behind camouflaging: Traditional and innovative theoretical perspectives in social and environmental accounting research. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 7(1), 2-25. <https://doi.org/10.1108/SAMPJ-12-2015-0121>
- Miguéis, V., Cardoso, S., Rosa, M. J., & Cabral, J. S. Quality Assurance of Doctoral Education in Portugal: a retrospective of the first accreditation cycle. Proceedings of EDULEARN19 Conference 1st-3rd July 2019, Palma, Mallorca, Spain.
- Milliken, J., & Colohan, G. (2004). Quality or control? Management in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 26(3), 381-391.
- Ministros da Educação Europeus, DECLARAÇÃO DE BOLONHA. Declaração conjunta dos ministros da educação europeus, assinada em Bolonha, Itália a 19 Junho 1999.
- Mitchell, J. (2000). Case and situation analysis, in Roger Gomm, Martin Hammersley and Peter Foster (Eds) *Case study method*, Londres: Sage, 165-186.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, 22(4), 853-886.
- Mitwa, N. (2007). Technology for teaching and learning in higher education contexts: activity theory and actor network theory analytical perspectives. *International Journal of Education and Development Using Inf. Commun. Technol*, 3(4), 54-70

- Modell, S. (2009). Institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: a review and assessment. *Financial Accountability & Management*, 25(3), 277-303.
- Mohamed, I.A. (2017) Some Issues in the Institutional Theory: A Critical Analysis. *International Journal of Scientific and Technology Research*, 6, 150-156.
- Morgado, J. C. (2012). *O Estudo de Caso na Investigação em Educação*, Santo Tirso: De Facto Editores.
- Mörkenstam, U. (2019). Organised hypocrisy? The implementation of the international indigenous rights regime in Sweden. *The International Journal of Human Rights*, 23(10), 1718-1741.
- Mourad, M. (2017). Quality assurance as a driver of information management strategy: Stakeholders' perspectives in higher education. *Journal of Enterprise Information Management*, 30(5), 779-794. <https://doi.org/10.1108/JEIM-06-2016-0104>
- Munir, K. A. (2019). Challenging institutional theory's critical credentials. *Organization Theory*, 1(1), 2631787719887975. <https://doi.org/10.1177/263178771988797>
- Nadim, Z. S., & Al-Hinai, A. H. (2016). Critical Success Factors of TQM in Higher Education Institutions Context. *International Journal of Applied Sciences and Management*, 1(2), 147-156. <https://doi.org/10.1063/1.5080060>
- Nadiri, H., Kandampully, J., & Hussain, K. (2009). Students' perceptions of service quality in higher education. *Total Quality Management*, 20(5), 523-535. <https://doi.org/10.1080/14783360902863713>
- Nadai, C., Deivasigamani, D. & Rajakumar, C. (2021). Communication Approaches for Successful Policy Changes. *Kenyan Universities: The Role of Co-Oriented*, 34.
- Newton, J. (1999). An evaluation of the impact of external quality monitoring on a higher education college (1993–98). *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 24(2), 215-235.
- Newton, J. (2000). Feeding the Beast or Improving Quality?: academics' perceptions of quality assurance and quality monitoring. *Quality in higher education*, 6(2), 153-163.
- Nguyen, T. H. D., Chileshe, N., Rameezdeen, R., & Wood, A. (2023). Strategic responses to external stakeholder influences. *International Journal of Project Management*, 41(1), 102434.

- Nickell, E. B., & Roberts, R. W. (2014). Organizational legitimacy, conflict, and hypocrisy: An alternative view of the role of internal auditing. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(3), 217-221.
- O'Neill, M. A., & Palmer, A. (2004). Importance-performance analysis: a useful tool for directing continuous quality improvement in higher education. *Quality assurance in education*, 12(1), 39-52.
- OCDE, Relatório da OCDE: A avaliação do sistema de ensino superior em Portugal, Lisboa, 13 de Dezembro de 2006
- Olaskoaga-Larrauri, J., Barrenetxea-Ayesta, M., Cardona-Rodríguez, A., Mijangos-del-Campo, J., & Barandiaran-Galdós, M. (2015). Between efficiency and transformation: the opinion of deans on the meaning of quality in Higher Education. *European Journal of Education*, 51(2), 257-269. <http://dx.doi.org/10.1111/ejed.12141>.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review*, 16(1), 145-179. <https://doi.org/10.5465/AMR.1991.4279002>
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), 203-223. <https://doi.org/10.5465/amr.1990.4308154>.
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of management review*, 15(2), 203-223. <https://doi.org/10.2307/258154>
- Ouchi, W. (1990). *Teoria Z: Como as Empresas Podem Enfrentar o Desafio japonês*. São Paulo: Nobel.
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., ... & Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. *International Journal of Surgery*, 88, 105906. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Parkin, F. (1996). *Max Weber*. Celta Editora.
- Philippe, T. W., & Koehler, J. W. (2005). A factor analytical study of perceived organizational hypocrisy. *SAM Advanced Management Journal*, 70(2), 13. <https://link.gale.com/apps/doc/A133836603/AONE?u=anon~e2e91824&sid=googleScholar&xid=eaa7c688>
- Phillips, N., Lawrence, T. B., & Hardy, C. (2004). Discourse and institutions. *Academy of management review*, 29(4), 635-652. <https://doi.org/10.2307/20159075>

- Portaria n.º 256/2005, de 16 de Março. Aprova a actualização da Classificação Nacional das Áreas de Educação e Formação (CNAEF)
- Powell, W. (1991). Unpacking institutional arguments. *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, 183-203.
- Prakash, G. (2018). Quality in higher education institutions: insights from the literature. *The TQM Journal*, 30(6), 732-748.
- Prisacariu, A., & Shah, M. (2016). Defining the quality of higher education around ethics and moral values. *Quality in Higher education*, 22(2), 152-166.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*: Gradiva. Lisboa, Portugal.
- Ramilo, M. C., & Freitas, T. (2002). Transcrição ortográfica de textos orais: problemas e perspectivas. *Actas do encontro comemorativo dos*, 25, 55-68.
- Ramsden, P. (1991). A performance indicator of teaching quality in higher education: The Course Experience Questionnaire. *Studies in higher education*, 16(2), 129-150.
- Raposo, N. V. (2011). A Qualidade no Ensino Superior—Exigências e Limitações. *Revista portuguesa de pedagogia*, 357-372.
- Readings, B. (2003). *A universidade em ruínas*. Coimbra: Angelus Novus.
- Reavill, L. R. P. (1997). Quality assessment and the stakeholder model of higher education. *Total Quality Management*, 8(2-3), 246-252.
- Rhoades, G., & Sporn, B. (2002). Quality assurance in Europe and the US: Professional and political economic framing of higher education policy. *Higher education*, 43(3), 355-390.
- Rosa, M. J., & Amaral, A. (2007). A self-assessment of higher education institutions from the perspective of the EFQM excellence model. *Quality assurance in higher education*, 181-207. Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6012-0_7
- Rosa, M. J., & Sarrico, C. S. (2012). Quality, evaluation and accreditation: from steering, through compliance, on to enhancement and innovation? *Higher Education in Portugal*, 249-264. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2135-7>
- Rosa, M. J., Cardoso, S., & Videira, P. (2020). Is accreditation 'on the right track'? The views of Portuguese academics. *Tertiary Education and Management*, 26(2), 185-197.

- Rosa, M. J., Saraiva, P. M., & Diz, H. (2005). Defining strategic and excellence bases for the development of Portuguese higher education. *European Journal of Education*, 40(2), 205-221. <https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2005.00220.x>
- Rosa, M. J., Sarrico, C. S., & Amaral, A. (2012a). Academics' perceptions on the purposes of quality assessment, *Quality in Higher Education*, 18:3, 349-366. <https://doi.org/10.1080/13538322.2012.733550>
- Rosa, M. J., Sarrico, C. S., & Amaral, A. (2012b). Implementing quality management systems in higher education institutions. In Savsar, M. (1st ed.), *Higher Education Institutions, Quality Assurance and Management*, Intech. <https://doi.org/10.5772/33922>
- Rosso, R. (2019). *The Decline and Renaissance of Universities: Moving from the Big Brother University to the Slow University*. Moving from the Big Brother University to the Slow University. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-20385-6>
- Rousseau, M. D. (1990). Assessing organizational culture: the case for multiple methods. In B. Schneider (Ed.) *Organizational Climate and Culture*. 153–192. Jossey-Bass Publishers.
- Rowley, J. (2002). Using case studies in research. *Management Research News*, 25(1), 16-27. <http://dx.doi.org/10.1108/01409170210782990>
- Royle, K. (2021). What's Good What's Bad? Conceptualising Teaching and Learning Methods as Technologies Using Actor Network Theory in the Context of Palestinian Higher Education. *Postdigital Science and Education*, 3(1), 120-143. <https://doi.org/10.1007/s42438-020-00138-z>
- Sahney, S., Banwet, D. K., & Karunes, S. (2004). Conceptualizing total quality management in higher education. *The TQM magazine*, 16(2), 145-159. <https://doi.org/10.1108/09544780410523044>
- Saint-Pierre, H. (1994). *Max Weber: entre a paixão e a razão* (2nd ed.) Editora UNICAMP.
- Santiago, R., Carvalho, T. (2016). The 'Dark Side of the Moon'. In: Sarrico, C., Teixeira, P., Magalhães, A., Veiga, A., Rosa, M.J., Carvalho, T. (eds) *Global Challenges, National Initiatives, and Institutional Responses*. Higher Education Research in the 21st Century Series. Sense Publishers, Rotterdam. https://doi.org/10.1007/978-94-6300-675-0_4
- Santiago, R., Carvalho, T., & Cardoso, S. (2015). Portuguese academics' perceptions of higher education institutions' governance and management: a generational perspective. *Studies in Higher Education*, 40(8), 1471-1484. <https://doi.org/10.1080/03075079.2015.1060709>

- Santos, S. M. D. (2011). Análise comparativa dos processos europeus para a avaliação e certificação de sistemas internos de garantia da qualidade. *A3ES*, (1). <https://doi.org/10.1590/S1413-24782023280037>
- Sarrico, C. S., Veiga, A., & Amaral, A. (2013). The long road—how evolving institutional governance mechanisms are changing the face of quality in Portuguese higher education. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 25(4), 375-391. <https://doi.org/10.1007/s11092-013-9174-x>
- Saunders, M., & Sin, C. (2015). Middle managers' experience of policy implementation and mediation in the context of the Scottish quality enhancement framework. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 40(1), 135-150. <https://doi.org/10.1080/02602938.2014.892056>
- Saviani, D. (2007). Entrevistado por Juliana Monachesi, O ensino de resultados. *Jornal Folha de São Paulo, Caderno Mais*. São Paulo, domingo, 29 de abril de 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs2904200704.htm>. Acesso em: junho de 2018.
- Schein, E. H. (2009). *The corporate culture survival guide* (2nd Ed.) (158). John Wiley & Sons.
- Schein, E. H. (1993). On dialogue, culture, and organizational learning. *Organizational dynamics*, 22(2), 40-52. [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(93\)90052-3](https://doi.org/10.1016/0090-2616(93)90052-3)
- Schindler, L., Puls-Elvidge, S., Welzant, H., Crawford, L. (2015). Definitions of quality in higher education: A synthesis of the literature. *Higher Learning Research Communications*, 5 (3). <https://doi.org/10.18870/hlrc.v5i3.244>
- Schmidt, E. K. (2017). Quality assurance policies and practices in Scandinavian higher education systems: convergence or different paths? *Journal of Higher Education Policy and Management*, 39(3), 247-265. <https://doi.org/10.1080/1360080X.2017.1298194>
- Scott, W. R. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, 183-203.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. (2nd ed.). Sage Publications. Inc.
- Seixas, A. M. (2003). Políticas educativas e ensino superior em Portugal: A inevitável presença do Estado. 248, Quarteto
- Selltiz, C., Jahoda, M., Duetsch, M., & Cook, S. (1975). *Métodos de pesquisa nas relações sociais*, 5ªEd. Editora USP.

- Selznick, P. (1996). Institutionalism "old" and "new". *Administrative science quarterly*, 270-277. <https://doi.org/10.2307/2393719>
- Shah, M. (2013). The effectiveness of external quality audits: a study of Australian universities. *Quality in Higher Education*, 19(3), 358-375. <https://doi.org/10.1080/13538322.2013.852300>
- Shah, M., Cheng, M., & Fitzgerald, R. (2017). Closing the loop on student feedback: The case of Australian and Scottish universities. *Higher Education*, 74(1), 115-129. <https://doi.org/10.1007/s10734-016-0032-x>
- Silva Júnior, J. D. R. (2017). *The new brazilian university: a busca por resultados comercializáveis*. Canal 6 Editora.
- Simão, V., dos Santos, S. M., e Costa, A. D. A., & Milheiro, L. (2005). *Ambição para a excelência: a oportunidade de Bolonha*. Gradiva.
- Simão, V., Machado, S. S., & Costa, A. A. (2002). *Ensino Superior: Uma Visão para a Próxima Década*. Gradiva.
- Sin, C., & Manatos, M. (2014). Student assessment in Portugal: academic practice and Bologna policy. *Higher Education Policy*, 27(3), 323-340. <https://doi.org/10.1057/hep.2013.27>
- Sin, C., Veiga, A., & Amaral, A. (2016). *European policy implementation and higher education: Analysing the Bologna Process*. Issues in Higher Education Series. Palgrave Mcmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-50462-3>
- Singh, J. V., Tucker, D. J., & House, R. J. (1986). Organizational legitimacy and the liability of newness. *Administrative science quarterly*, 171-193. <https://doi.org/10.2307/2392787>
- Slabá, M. (2015). Stakeholder groups of public and private universities in the Czech Republic—identification, categorization and prioritization. *Review of Economic Perspectives*, 15(3), 305-326. <https://doi.org/10.1515/revecp-2015-0022>
- Smircich, L. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 339–358. <https://doi.org/10.2307/2392246>
- Smith, S., Kempster, S. & Barnes, S (2015). Up the ANTe: Understanding entrepreneurial leadership learning through actor-network theory. *Industry and Higher Education*, 31(2), 132-139. <https://doi.org/10.1177/0950422217691667>

- Snelson-Powell, A. C., Grosvold, J., & Millington, A. I. (2020). Organizational hypocrisy in business schools with sustainability commitments: The drivers of talk-action inconsistency. *Journal of Business Research*, 114, 408-420. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.08.021>
- Spady, W. G. (1994). *Outcome-Based Education: Critical Issues and Answers*. American Association of School Administrators.
- Srikanthan, G., & Dalrymple, J. (2003). Developing alternative perspectives for quality in higher education. *International Journal of Educational Management*, 17(3), 126-136. <https://doi.org/10.1108/09513540310467804>
- Staber, U., & Sydow, J. (2002). Organizational adaptive capacity: A structuration perspective. *Journal of Management Inquiry*, 11(4), 408-424. <https://doi.org/10.1177/1056492602238848>
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. Sage Publications, Inc.
- Stake, R. (2000). Case study method in social inquiry, In Gomm, R., Hammersley, M., & Foster, P. (eds). *Case Study Method: Key Issues, Key Texts*, Sage, 19-26.
- Stensaker, B. (2007). Quality as fashion: Exploring the translation of a management idea into higher education. In F. Westerheijden, B. Stensaker, and M. J. Pires da Rosa (Eds). *Quality Assurance in Higher Education*: Springer 99-118. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6012-0_4
- Stensaker, B., & Fumasoli, T. (2017). Multi-level strategies in universities: Coordination, contestation, or creolisation? *Higher Education Quarterly*, 71(3), 263-273. <https://doi.org/10.1111/hequ.12126>
- Stensaker, B., Langfeldt, L., Harvey, L., Huisman, J., & Westerheijden, D. (2011). An in-depth study on the impact of external quality assurance. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 36(4), 465-478. <https://doi.org/10.1080/02602930903432074>
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610. <https://doi.org/10.5465/AMR.1995.9508080331>
- Tam, M. (1999). Quality assurance policies in higher education in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 21(2), 215-226. <https://doi.org/10.1080/1360080990210208>
- Tam, M. (2001). Measuring quality and performance in higher education. *Quality in higher Education*, 7(1), 47-54. <https://doi.org/10.1080/13538320120045076>

- Tavares, O., Cardoso, S., & Sin, C. (2014). Mapping Portuguese institutional policies on access against the European Standards and Guidelines. *Global Challenges, Local Responses in Higher Education*. 229-243. Sense Publishers. https://doi.org/10.1007/978-94-6209-581-6_12
- Tavares, O., Sin, C., & Amaral, A. (2016). Internal quality assurance systems in Portugal: what their strengths and weaknesses reveal. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 41(7), 1049-1064. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.084985914439&partnerID=MN8TOARS>.
- Taylor, J. R., Groleau, C., Heaton, L., & Van Every, E. (2001). *The Computerization of Work a Communication Perspective*. Sage.
- Taylor, J. R. (2006). Coorientation: A conceptual framework. In Cooren, F., Taylor, J. R., & Van Every, E. J. (Eds.) *Communication as organizing: Empirical and theoretical explorations in the dynamic of text and conversation*, Routledge, 141-156. <https://doi.org/10.4324/9780203810682>
- Tuckman, B. (1994). *Manual de Investigação em Educação*. (4th ed.). Fundação Calouste Gulbenkian.
- Uche, C., & Khalid, S. (2022). The effect of organised hypocrisy: Compensation committees and fair compensation in the Ghanaian mining industry. *Critical Perspectives on Accounting*, In Press. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2022.102509>
- Udam, M., & Heidmets, M. (2013). Conflicting views on quality: interpretations of 'a good university' by representatives of the state, the market and academia. *Quality in Higher Education*, 19(2), 210-224. <https://doi.org/10.1080/13538322.2013.774805>
- Veiga, A., & Amaral, A. (2008). How does the Bologna process challenge the national traditions of higher education institutions? *Cultural perspectives on higher education*. 245-263. Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6604-7_16
- Veiga, A., & Magalhães, A. (2019). Quality as politics and as policies and the importance of instruments. *Higher Education After Bologna*, 51-75. https://doi.org/10.14195/978-989-26-1620-9_2
- Veiga, A., Amaral, A., & Mendes, A. (2008). Implementing Bologna in Southern European countries: Comparative analysis of some research findings. *Education for Chemical Engineers*, 3(1), e47-e56. <https://doi.org/10.1016/j.ece.2008.01.004>
- Veiga, A., Magalhães, A., & Videira, P. (2020). Strategizing and managing change in Portuguese higher education. *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*. 24(2), 64-69. <https://doi.org/10.1080/13603108.2019.1575294>

- Veiga, A., Rosa, M. J., Cardoso, S., & Amaral, A. (2014). Ascribing meaning to quality cultures in the Portuguese context. *Quality Assurance in Education*, 22(3), 255-272. <https://doi.org/10.1108/QAE-05-2013-0020>
- Veiga, A., Rosa, M. J., Dias, D., & Amaral, A. (2013). Why is it Difficult to Grasp the Impacts of the Portuguese Quality Assurance System? *European Journal of Education*, 48(3), 454-470. <https://doi.org/10.1111/ejed.12040>
- Venkatraman, S. (2007). A framework for implementing TQM in higher education programs. *Quality assurance in education*, 15(1), 92-112. <https://doi.org/10.1108/09684880710723052>
- Voss, C., Tsiriktsis, N., & Frohlich, M. (2002). Case research in operations management, *International Journal of Operations & Production Management*, 22(2), 195-219. <https://doi.org/10.1108/01443570210414329>
- Wagner, T., Korschun, D., & Troebbs, C. C. (2020). Deconstructing corporate hypocrisy: A delineation of its behavioral, moral, and attributional facets. *Journal of Business Research*, 114, 385-394. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.041>
- Warren, J. (1992). Learning as an indicator of educational quality. *Studies in Higher Education*, 17(3), 337-348. <https://doi.org/10.1080/03075079212331382587>
- Weber, M. (1991). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (R. Barbosa & K. E. Barbosa, Trad.; 1st vol. *Editora Universidade de Brasília*).
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2391875>
- Westerheijden, D. F. (2007). States and Europe and quality of higher education. *Quality assurance in higher education*. 73-95. Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6012-0_3
- Westerheijden, D. F., Stensaker, B., & Rosa, M. J. (Eds.). (2007). *Quality assurance in higher education: Trends in regulation, translation and transformation*. Springer Science & Business Media. <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6012-0>
- Wiener, Y. (1988). Forms of value systems: Focus on organizational effectiveness and cultural change and maintenance. *Academy of Management Review*, 13(4), 534-545. <https://doi.org/10.2307/258373>
- Williams, J. (2016). Quality assurance and quality enhancement: is there a relationship? *Quality in Higher Education*, 22(2), 97-102. <https://doi.org/10.1080/13538322.2016.1227207>

- Wittek, L., & Kvernbekk, T. (2011). On the problems of asking for a definition of quality in education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 55(6), 671-684. <https://doi.org/10.1080/00313831.2011.594618>
- Yaghi, A., & Yaghi, M. (2021). Evaluating organizational hypocrisy within universities as toxic leadership behavior. *Public Integrity*, 23(4), 385-400. <https://doi.org/10.1080/10999922.2021.1888536>
- Yau, A. H. Y., Yeung, M. W. L., & Lee, C. Y. P. (2022). A co-orientation analysis of teachers' and students' perceptions of online teaching and learning in Hong Kong higher education during the COVID-19 pandemic. *Studies in Educational Evaluation*. <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2022.101128>
- Yin, H., & Wang, W. (2015). Assessing and improving the quality of undergraduate teaching in China: The Course Experience Questionnaire. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 40(8), 1032-1049. <https://doi.org/10.1080/02602938.2014.963837>
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. (2nd ed.). Sage.
- Zineldin, M., Akdag, H. C., & Vasicheva, V. (2011). Assessing quality in higher education: New criteria for evaluating students' satisfaction. *Quality in Higher Education*, 17(2), 231-243. <https://doi.org/10.1080/13538322.2011.582796>

Anexo A – Guiões das entrevistas

Guião Estudantes

1. Se o <nome> fosse completar a frase: 'Um curso de qualidade é aquele...', o que diria?

2. Com base nessa definição, como avalia a qualidade do curso <curso do *stakeholder*>?

3. Quais são os principais pontos positivos e os principais pontos negativos que os estudantes do curso costumam apontar?

4. Qual o impacto do Sistema de Garantia da Qualidade nos processos de ensino, aprendizagem e avaliação dos cursos? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

5. Qual o impacto da autoavaliação dos cursos na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação dos cursos? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

6. Como avalia o engajamento, contributo e impacto dos estudantes na autoavaliação?

7. Qual o impacto das avaliações realizadas pelos estudantes (Unidade Curricular e Curso) na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação dos cursos? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

8. Qual o impacto da avaliação externa dos cursos na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação dos cursos? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

9. Como avalia o engajamento, contributo e impacto dos estudantes na avaliação externa?

Guião Docentes

1. Se o(a) Prof(a). <nome> fosse completar a frase: 'Um curso de qualidade é aquele...', o que diria?

2. Com base nessa definição, como avalia a qualidade do curso do qual a Prof(a). foi Diretor(a)?

3. E como avalia a qualidade dos cursos de sediados no seu departamento de forma geral, de 1º, 2º e 3º ciclos?

4. Quais os principais impactos da autoavaliação dos cursos na gestão da qualidade dos cursos? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

5. Qual o impacto da autoavaliação dos cursos na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

6. Quais os principais impactos da avaliação externa dos cursos na gestão da qualidade dos cursos sediados no seu departamento? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

7. Qual o impacto da avaliação externa dos cursos na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

6. Quais os principais impactos da avaliação pelos estudantes e dos questionários docentes na gestão da qualidade dos cursos sediados no seu departamento? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

7. Qual o impacto da avaliação pelos estudantes e dos questionários docentes na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

10. Qual o impacto do Sistema de Garantia da Qualidade de uma forma geral? O que o(a) Prof.(a) vê como pontos positivos e negativos? Há limitações? São adotadas práticas alternativas para lidar com essas limitações?

Guião Gestores

1. Se o(a) <nome> fosse completar a frase: 'Uma IES de qualidade é aquela...', o que diria?

2. Com base nessa definição, como avalia a qualidade na [Universidade U]? Quais os principais pontos fortes e fracos?

3. O(A) <nome> acredita os docentes e os estudantes compartilham dessa mesma visão da qualidade?

4. Quais as principais dificuldades que têm sido enfrentadas na gestão da qualidade no Sistema de Garantia da Qualidade?

5. Quanto de autonomia e de constrangimento há, na construção do Sistema de Garantia da Qualidade da IES, devido a exigências externas, como padrões, leis, procedimentos etc.? Achas que são exigências muito prescritivas ou a universidade tem liberdade para realizar as adaptações que julgue necessárias.

6. O quanto de autonomia e constrangimento acredita que as unidades orgânicas têm relativamente aos padrões adotados pela IES? Achas que os processos previstos no manual da qualidade são mais prescritivos ou permitem uma certa liberdade para as Unidades Orgânicas realizarem algumas adaptações

7. Como percebe o engajamento dos estudantes e dos docentes nos processos de garantia da qualidade? Percebe mais engajamento ou mais resistência?

8. Qual o impacto da autoavaliação da IES na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação dos cursos? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

9. Qual o impacto da autoavaliação dos cursos na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação dos cursos? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

10. Qual o impacto das avaliações realizadas pelos estudantes (Unidade Curricular e Curso) na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação dos cursos? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

11. Qual o impacto da avaliação externa da IES na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação dos cursos? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?

12. Qual o impacto da avaliação externa dos cursos na qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação dos cursos? Quais os fatores que mais positiva e negativamente influenciam esses impactos?
