



FABIO DE PAIVA VAZ

**LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE
AVALIAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO: UM ESTUDO SOB A ÓTICA
DOS COORDENADORES DE PROGRAMA**

LAVRAS – MG

2016

FABIO DE PAIVA VAZ

**LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA PÓS-
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO: UM ESTUDO SOB A ÓTICA
DOS COORDENADORES DE PROGRAMA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Programa de Pós-
Graduação em Administração Pública –
Mestrado Profissional, área de
concentração em Gestão de
Organizações Públicas, para a obtenção
do título de Mestre.

Orientador

Dr. Mozar José de Brito

LAVRAS – MG

2016

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Vaz, Fabio de Paiva.

Legitimidade do processo de avaliação da pós-graduação em administração: um estudo sob a ótica dos coordenadores de programa / Fabio de Paiva Vaz. – Lavras : UFLA, 2016.

113 p. : il.

TCC(mestrado profissional)–Universidade Federal de Lavras, 2016.

Orientador: Mozar José de Brito.

Bibliografia.

1 Avaliação. 2. Pós-Graduação *Stricto Sensu*. 3. Tipos de Legitimidade de Suchman (1995). 4. Educação. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

FABIO DE PAIVA VAZ

**LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA PÓS-
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO: UM ESTUDO SOB A ÓTICA
DOS COORDENADORES DE PROGRAMA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Programa de Pós-
Graduação em Administração Pública –
Mestrado Profissional, área de
concentração em Gestão de
Organizações Públicas, para a obtenção
do título de Mestre.

APROVADO em 02 de Março de 2016.

Dra. Patricia Aparecida Ferreira UFLA

Dr. Uajará Pessoa Araujo CEFET/MG

Dra. Silvia Helena Rigatto UFLA

Dr. Mozar José de Brito
Orientador

LAVRAS – MG

2016

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Lavras (UFLA) e ao Departamento de Administração e Economia (DAE) pela oportunidade pela realização do mestrado.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Administração Pública pelos ensinamentos, troca de experiências, paciência e pela agradável convivência durante o período do curso.

Ao Prof. Dr. Mozar José de Brito pela orientação, pela possibilidade de compartilhar experiências com relação ao objeto do estudo e pelos ensinamentos transmitidos, os quais foram essenciais para a conclusão do presente trabalho e para o meu crescimento pessoal e profissional.

À Prof. Dr^a. Silvia Helena Rigatto e à Prof^a. Dr^a. Patricia Aparecida Ferreira, pelos conhecimentos repassados, respectivamente nas disciplinas Instituições Políticas e Políticas Públicas; bem como por se disporem a participar como membro da banca examinadora, com contribuições importantes para o aperfeiçoamento do meu trabalho.

Aos amigos de curso, Wagner, Freitas, Garibaldi, Maria Fernanda, Carolina, Rafael e Cristian pela prazerosa e harmoniosa companhia nos períodos de aulas e de compartilhamento de estudos.

Um agradecimento especial ao colega de curso Wagner, pela organização, condução e coordenação da turma nesta jornada.

RESUMO

O sistema de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil foi implantado em 1976 com o objetivo de identificar os cursos que tinham qualidade acadêmica e científica, de forma a orientar o fomento e o financiamento aos cursos por intermédio de cotas de bolsas de estudos. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação vinculada ao Ministério da Educação, é o órgão responsável por coordenar a avaliação, a qual é realizada por pares. A experiência como gestor da CAPES entre os anos de 2008 a 2015 deu origem às seguintes questões de pesquisa: como é que o processo de avaliação é interpretado pelos coordenadores de Programa de Pós-Graduação da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo? Estes atores interpretam a avaliação como um processo legítimo? Quais seriam os princípios e mecanismos que dão sustentação a esta pressuposta legitimidade? Assim, o referencial conceitual reuniu contribuições teóricas sobre Avaliação, Institucionalismo Organizacional e Legitimidade. Em face do exposto, por meio desta pesquisa investigou-se as tipologias de legitimidade propostas por Suchman (1995), em seu aspecto interno, mais evidenciadas na percepção dos coordenadores dos programas de Pós-Graduação da área. Adotou-se um estudo de caso explanatório, com abordagem qualitativa baseada em análise de conteúdo. A pesquisa foi dividida em duas fases operacionais, contendo respectivamente análise de relatórios oficiais, da literatura e da observação da avaliação da Pós-Graduação a fim de caracterizar o processo. Além disso, realizou-se entrevistas com os coordenadores da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, a fim de identificar as tipologias de legitimidade interna em suas percepções sobre o fenômeno da avaliação, bem como compreender os mecanismos que sustentariam a legitimidade do sistema. Constatou-se a presença dos dois tipos de legitimidade interna propostas por Suchman (1995) no processo de avaliação: a legitimidade pragmática e a legitimidade moral de resultados e de pessoas. A legitimidade pragmática e a legitimidade moral de resultados destacaram-se com o maior número de evidências na pesquisa. Entretanto, a legitimidade moral processual ainda não está consolidada, pois o sistema de avaliação recebeu críticas por parte dos participantes da pesquisa. Destaca-se que todo processo avaliativo sofre críticas que podem servir de aprimoramento para a promoção de ajustes, a exemplo do que a CAPES tem feito ao longo da história da pós-graduação brasileira. Contudo, a avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu* foi percebida como um processo que tem legitimidade interna, sendo que a sua legitimidade processual se encontra em construção.

Palavras-chave: Avaliação. Educação. Pós-Graduação *Stricto Sensu*. Tipos de Legitimidade de Suchman (1995).

ABSTRACT

The evaluation of graduate education in Brazil was established in 1976 with the aim of identifying which programs were productive and presented scientific quality, in order to orient funding for the programs and institutional fostering by scholarships. The Higher Education Personnel Improvement Coordination (CAPES) is responsible for coordinating this evaluation, which is performed by peer review. The experience as CAPES manager during the years from 2008 to 2015 gave rise to the following questions: how the evaluation process is interpreted by the Graduate Program coordinators of the Management Area? Do these actors consider this evaluation a legitimate process? What are the principles and mechanisms that support this legitimacy? Thus, the conceptual framework gathered theoretical contributions on Assessment, Organizational Institutionalism and Legitimacy. The research investigated the legitimacy typologies proposed by Suchman (1995) in its internal aspect (internal legitimacy: pragmatic and moral), in the perception of the graduate program coordinators of the Management Area. We adopted an explanatory case study with qualitative approach based on content analysis. Methodologically, the research was divided into two operational phases, containing, respectively, the analysis of official reports in literature and observations of the evaluation process, in order to characterize the phenomenon; and interviews with the coordinators, in order to identify the internal legitimacy accordingly to the typologies of Suchman (1995), as well as their perceptions of the process. This allowed us to understand the mechanisms that sustain the legitimacy of evaluation system for the studied area. We noted the presence of two types of internal legitimacy in the evaluation process, pragmatic and moral legitimacy (results and people). Pragmatic and moral legitimacies stood out with the highest number of disclosure. We must emphasize that the entire evaluation process suffers from criticism that can serve as enhancement for promoting adjustments, similar to what CAPES has done throughout the history of Brazilian graduate evaluation. Therefore, we conclude that the evaluation process of graduate education was perceived as a process with internal legitimacy, and its procedure legitimacy is still in development.

Keywords: Evaluation. Graduate Education. Types of Legitimacy of Suchman (1995).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Categorias analíticas para justificar a legitimidade da avaliação na percepção dos entrevistados	67
Figura 2	Legitimidade Pragmática: categorias e frequência de aparição na percepção dos entrevistados	73
Figura 3	Legitimidade Moral: categorias e frequência.....	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Tipologias de legitimidade de Suchman (1995) e aspectos a ser identificados no conteúdo das entrevistas	52
Quadro 2	Instrumento de coleta de dados	54
Quadro 3	Legitimidade Moral: avaliações críticas	81
Quadro 4	Crescimento do número de cursos de doutorado na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo	94
Quadro 5	Notas dos Programas na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo.....	96
Quadro 6	Notas dos Mestrados Profissionais na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo.....	98
Quadro 7	Evidências constatadas da existência da legitimidade interna (SUCHMAN, 1995)	104

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	Questão de Pesquisa	14
1.1.1	Objetivo Geral	15
1.1.2	Objetivos Específicos	15
1.2	Justificativa do Trabalho	16
1.3	Estrutura do Trabalho	19
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: REFLEXÕES SOBRE AVALIAÇÃO E LEGITIMIDADE	21
2.1	Conceitos e fundamentos teóricos sobre Avaliação	21
2.2	Processo de Avaliação: Autoridade e Legitimidade	26
2.3	Avaliação em Educação e Legitimidade	28
2.4	A formação da legitimidade proposta por Suchman	36
2.4.1	Legitimidade Externa (Cognitiva) e Interna (Moral e Pragmática)	42
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	48
3.1	Tipo e Método de Pesquisa	48
3.2	Processo de coleta de dados	51
3.3	Análise dos dados: análise de conteúdo	55
4	DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	57
4.1	Avaliação da Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> no Brasil: fundamentos e especificidades	57
4.2	Percepção dos Coordenadores de PPG em Administração, Ciências Contábeis e Turismo sobre a Legitimidade do Processo de Avaliação	66
4.2.1	Percepção Geral da Legitimidade, Razões e Pressupostos	66
4.2.2	Percepção da Legitimidade Interna	71
4.2.2.1	Legitimidade Pragmática	72
4.2.2.2	Legitimidade Moral	78
4.3	Resultados da avaliação de 2010 (triênio 2007 a 2009) e 2013 (triênio 2010 a 2012) – Área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo e observação direta	90
4.3.1	Resultados da avaliação 2010 (triênio 2007 a 2009) – Área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo	90
4.3.2	Resultados da avaliação 2013 (triênio 2010 a 2012) – Área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo	93
4.3.3	Observação direta da avaliação 2013	98
4.4	Discussão	100
5	CONCLUSÃO	105
	REFERÊNCIAS	109

1 INTRODUÇÃO

Avaliar é uma palavra comum e uma prática frequente no dia a dia da sociedade e, principalmente, dos gestores. Mas, é na educação que a avaliação é uma realidade mais presente, atividade com a qual se convive desde os primeiros anos de escola com as avaliações de aprendizado. Avalia-se o aprendizado dos alunos, a qualidade dos professores, as instituições (com *rankings* e os diversos sistemas de credenciamento em todos os níveis); avalia-se o impacto da educação na economia e no desenvolvimento humano para classificar países (IDH¹), dentre outros critérios de avaliação que medem o acesso ao conhecimento. Na vida dos gestores, docentes e discentes, a avaliação é frequente e comum.

O sistema de avaliação da pós-graduação brasileira foi implantado em 1976 com o objetivo de identificar os cursos que tinham qualidade acadêmica e científica, bem como produtividade, para, em consequência desses fatores, orientar o fomento e o financiamento aos cursos por intermédio de cotas de bolsas de estudos. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação vinculada ao Ministério da Educação, é o órgão responsável pela avaliação e observância dos padrões de qualidade da Pós-Graduação *Stricto Sensu* no País desde então (FERREIRA; MOREIRA, 2002).

Apesar de a avaliação da pós-graduação estar fazendo 40 anos no ano de 2016, apenas na década de 90 o tema avaliação entrou na agenda da educação superior no país (DURHAM, 1992). A partir de então, a política de avaliação da educação superior como um todo no Brasil avançou com a implantação de um sistema de avaliação educacional, com iniciativas que deram forma a um sistema

¹ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso de países a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, consolidando uma política de avaliação educacional no país².

Foi também na década de 90 que a CAPES transformou-se em fundação e adquiriu maior flexibilidade administrativa e orçamentária, tornando-se uma das principais agências de fomento do sistema educacional e pesquisa no país. Como consequência, contribuiu para aperfeiçoar e solidificar o sistema de avaliação da pós-graduação no país. Nessa época, segundo Picinin (2012), ainda

² O sistema de avaliação educacional no Brasil engloba diferentes níveis. No âmbito da Educação Básica, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). A Aneb é realizada por amostragem das Redes de Ensino, em cada unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais. Por manter as mesmas características, a Aneb recebe o nome do Saeb em suas divulgações; a Anresc é mais extensa e detalhada do que a Aneb, e tem foco em cada unidade escolar. Por seu caráter universal, recebe o nome de Prova Brasil em suas divulgações. A última etapa da educação básica é avaliada por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). O Enem foi criado em 1998 com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da educação básica, buscando contribuir para a melhoria da qualidade desse nível de escolaridade. A partir de 2009 passou a ser utilizado também como mecanismo de seleção para o ingresso no ensino superior. Respeitando a autonomia das universidades, a utilização dos resultados do Enem para o acesso ao ensino superior pode ocorrer como fase única de seleção ou combinado com seus processos seletivos próprios. O Enem é também utilizado como critério para o acesso aos Programas oferecidos pelo Governo Federal, como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Programa Ciência sem Fronteiras. Dentre outros instrumentos, o ensino superior é avaliado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), o qual tem como objetivo aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, e as habilidades e competências em sua formação. O Sistema deslanchou efetivamente a partir de 1990, com a viabilização do primeiro ciclo do Saeb (ciclos trienais). Em 2005, o sistema foi aperfeiçoado, com a inclusão da Prova Brasil, tendo, dentre outras alterações, a realização da avaliação em larga escala de caráter universal e em período bianual. Atualmente, todas as etapas e níveis de ensino, exceto a educação infantil (ainda não implementada) e a pós-graduação (realizada pela CAPES), sofrem avaliação padronizada, organizada e centralizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) órgão ligado ao Ministério da Educação (SILVA, 2010).

havia dificuldades em se consolidar a avaliação. Segundo a autora, por exemplo, as áreas como medicina e ciências agrárias ainda possuíam apenas um avaliador para suas várias subáreas do conhecimento, o que implicava o comprometimento da avaliação no que concerne à profundidade de análise. Além disso, os resultados da avaliação, com a utilização de conceitos cada vez mais similares para os cursos nas avaliações de 1994 e 1996, mostrava que o sistema estava se esgotando, ao não conseguir discriminar mais a qualidade acadêmica entre os cursos avaliados. Para solucionar os problemas, houve uma mudança nos procedimentos da avaliação, ocorrendo divisão de áreas, a inclusão de novo sistema de conceitos dos cursos e novos critérios para a identificação de cursos com alto grau de excelência. Ainda, a avaliação passou a ser trienal, com acompanhamento anual do desempenho dos programas (MACARI et al., 2008).

Haveria, portanto, um aperfeiçoamento qualitativo e procedimental na avaliação que induziria todo o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), tanto na melhoria da qualidade dos cursos e publicações científicas, quanto na geração de patentes e todas as outras formas envolvidas na formação de pessoal em nível superior, bem como na produção do conhecimento científico (MACARI, 2008). Nesse contexto de mudança em sua sistemática durante os anos 90 e do surgimento do tema da avaliação na agenda da educação superior, o sistema de avaliação da pós-graduação fortalecer-se-ia e adquiriria legitimidade perante o seu público alvo e a sociedade, bem como evoluiria em sua forma de avaliar os cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu*.

Desde as primeiras experiências envolvendo uma avaliação mais ampla das universidades brasileiras - com a criação de Programas de Avaliação de Cursos de Pós-graduação com os objetivos de justificar e racionalizar a distribuição de bolsas de estudo - a avaliação da pós-graduação evoluiu até a configuração atual, moldada para: a) orientar o investimento das agências federais na formação de recursos humanos de alto nível e subsidiar a política

educacional relativa à pós-graduação; b) regular a expansão da pós-graduação, com suporte financeiro aos cursos pertencentes ao SNPG; c) normatizar e controlar o credenciamento de cursos novos, com a prerrogativa de poder emitir certificados com validade nacional (FERREIRA; MOREIRA, 2002).

A avaliação da pós-graduação ainda se fortaleceria na medida em que passaria a colaborar para a solução de duas questões intrínsecas à implementação da política pública na área da educação superior (MACARI, 2009). A primeira delas refere-se ao papel estatal de orientar os financiamentos e atender as demandas da sociedade no sentido de ampliar o acesso a um ensino de qualidade, para pesquisa e formação de pessoal especializado para o setor produtivo e público. A outra se refere às próprias Instituições de Ensino Superior (IES).

Segundo Macari (2009), estudos anteriores indicam que as IES não conseguiriam responder “adequadamente às crescentes e diversificadas demandas ou modificar suas tradicionais estruturas e modos de funcionamento, sem prévio processo de avaliação” (MACARI, 2009, p.68). Dessa forma, a avaliação auxiliaria na resolução de dois desafios: primeiro o de superar essa incapacidade das instituições de responder às pressões e demandas da sociedade e se tornarem obsoletas, sem condições de atrair financiamentos; e segundo a capacidade de as IES suportarem e administrarem pressões de caráter mercadológico e político-administrativas, prejudiciais à capacidade de desenvolvimento da pesquisa científica e de garantia autonomia da investigação, o que é primordial para conservar e manter o papel crítico e inovador que deve ser desempenhado na pós-graduação (DURHAN, 1992). Por consequência, a avaliação da pós-graduação é atualmente vista pela maior parte dos especialistas como o fator que busca assegurar que, neste nível de ensino, a educação brasileira tenha qualidade internacional (RIBEIRO, 2012).

1.1 Questão de Pesquisa

Não foram vislumbradas, a princípio, evidências claras de que o poder e autoridade para a realização e submissão da avaliação por todo SNPG tenha surgido primariamente da autoridade racional-legal, muito embora, este tipo de autoridade se aplique às estruturas do Estado e nos remeta diretamente às instituições burocráticas, onde os que ordenam, regulam e controlam são superiores e os que obedecem são os profissionais em uma sociedade orientada para objetivos, com regras e controle racional dos meios para atingir a determinados fins. Também, muito menos foi possível fazer a ligação da avaliação com a tradição, pois aquela surgiu de uma decisão política de acordo com o contexto político, social e econômico da época.

Uma vez que não se verificou clara aderência de seu modelo ao caso da avaliação da pós-graduação nas bases da legitimidade Weberiana (WEBER, 2008) - autoridade racional-legal, tradicional e carismática -, buscou-se outros modelos e teorias, principalmente no novo institucionalismo. Dessa forma, o ponto de partida conceitual para procurar entender a questão da construção da legitimidade no sistema de avaliação da pós-graduação na área de administração foi a legitimidade na definição e tipologia desenvolvida por Suchman (1995), segundo a qual a legitimidade é definida como "uma percepção generalizada ou suposição de que as ações [...] são desejáveis, próprias ou apropriadas com algum sistema socialmente construído de normas, crenças e definições" (SUCHMAN, 1995, p. 574). Em sua abordagem, Suchman (1995) divide a legitimidade em duas principais categorias analíticas: a cognitiva e a avaliativa, esta, por sua vez, é subdividida em pragmática e moral.

Para Suchman (1995), a legitimidade cognitiva é um capital cultural de um ente do sistema reconhecido pela sociedade, sem a necessidade de julgamento e avaliação específica sobre a sua qualidade ou utilidade em

determinado contexto. A legitimidade avaliativa pragmática, no entanto, depende dos atores que legitimam o ente e o reconhecem, de acordo com seus próprios interesses, uma vez que reconhecem a utilidade para os seus propósitos. Por outro lado, a legitimidade avaliativa moral envolve a realização de juízos de valores, no sentido de como favoravelmente (ou desfavoravelmente) os seus aspectos e resultados são vistos pelos seus *stakeholders* em seu macroambiente.

Por fim, na visão de Drori e Honig (2013), a legitimidade cognitiva seria, por definição, relacionada à legitimidade externa, enquanto a legitimidade pragmática e moral fazem parte do processo de formação da legitimidade interna. Ressalta-se que as reflexões teóricas propostas por Suchman (1995) e apontadas por Drori e Honig (2013), bem como a experiência como gestor da CAPES deram origem às seguintes questões de pesquisa: qual é a percepção dos coordenadores de Programa de Pós-Graduação da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo sobre o processo de avaliação? Pressupondo-se que a avaliação é legítima, quais seriam os princípios e mecanismos que dariam sustentação ao processo?

1.1.1 Objetivo Geral

O presente trabalho teve como objetivo investigar a percepção dos coordenadores da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, acerca da legitimidade do processo de avaliação da Pós-Graduação em Administração.

1.1.2 Objetivos Específicos

a) Caracterizar o sistema de avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu* brasileira, evidenciando os seus fundamentos, especificidades e critérios;

b) Aprender a percepção dos coordenadores de programas vinculados à área de Administração, Ciências contábeis e Turismo acerca da legitimidade da avaliação;

c) Compreender os princípios e mecanismos que dariam sustentação à legitimidade interna do sistema de avaliação de Pós-Graduação em foco.

1.2 Justificativa

O presente estudo é relevante na medida em que poderá contribuir para a construção de uma base de conhecimento sobre a percepção dos coordenadores da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo acerca do processo de avaliação instituído pela CAPES. Buscou-se estudar a percepção dos coordenadores dos PPG, uma vez que são atores fundamentais no macroambiente da avaliação, na condição de representantes dos programas avaliados. Portanto, esperava-se que estes teriam uma visão mais crítica sobre o processo de avaliação do que outros atores que atuam na avaliação ou são dela beneficiários, sem diretamente fazer parte do lado avaliado. Assim, os coordenadores dos PPG seriam a melhor opção para interpretar a utilidade da avaliação para seus próprios interesses e das instituições nas quais atuam (legitimidade pragmática), bem como para expressar a sua interpretação sobre o processo e suas nuances (legitimidade moral).

Este trabalho poderá também contribuir para o conhecimento em administração, uma vez que a maioria dos estudos sobre legitimidade é teórica. As abordagens empíricas tem sido de estudos de caso exploratórios acerca da perda ou ganho de legitimidade em organizações e, poucas pesquisas têm

utilizado a legitimidade como um fenômeno a ser verificado (DEEPHOUSE; SUCHMAN 2008), principalmente em estudos realizados no país³.

Na literatura pátria, não foi possível localizar estudos com foco na legitimidade dos processos avaliativos em educação. Entretanto, em estudo recente, Beuren, Gubiani e Soares (2013) exploraram a definição de Suchman (1995) para identificar as modalidades de legitimidade propostas pelo autor nos relatórios da administração de empresas públicas estaduais brasileiras de capital aberto do setor de energia elétrica. A análise documental teve como resultado da pesquisa a revelação da presença das categorias de legitimidade, com 556 citações que evidenciaram as estratégias de legitimidade propostas por Suchman (1995). Os autores concluíram que as empresas pesquisadas encontravam-se no estágio de manutenção da legitimidade e que atuavam de forma a obter ganhos de legitimação.

Em trabalho análogo, Farias (2013) investigou as estratégias de legitimidade na tipologia de Suchman (1995) utilizadas pelas empresas brasileiras destinatárias do pedido do Carbon Disclosure Project (CDP)⁴. A autora analisou os relatórios do CDP no período de 2006 a 2010 e estudou dez casos empíricos. De acordo com Farias (2013), a primeira fase (análise dos

³ Resultado do levantamento realizado na base web do Google Scholar e no Portal de Periódicos da CAPES durante o ano de 2015, utilizando como palavras-chave: legitimidade, educação e avaliação.

⁴ O Carbon Disclosure Project (CDP) é uma das iniciativas desenvolvidas pelo setor privado para responder ao problema ambiental global das mudanças climáticas, cujo objetivo é facilitar o diálogo entre investidores e corporações, através do disclosure (abertura) de informação relativas às estratégias corporativas para enfrentar as mudanças climáticas. O CDP é uma organização não governamental internacional, que estabeleceu cinco programas institucionais de carbon disclosure corporativo: Cidades, Contratos, Cadeia de Suprimentos, Divulgação da Água e Investidores. Criado em 2000, esse programa vem desempenhando papel importante na evidenciação socioambiental relacionada à mudança climática, colocando as informações relevantes no centro dos negócios e decisões de investimento, visando aumentar a transparência em torno dos riscos de investimentos e das oportunidades comerciais em torno de uma economia de baixo carbono (FARIAS, 2013).

relatórios) destacou um elevado índice de evidenciação das estratégias de legitimidade na análise de conteúdo dos relatórios do CDP. Dentre as tipologias de Suchman, as mais evidenciadas foram: pragmática (2135), o item cooptar integrantes (783) e o critério ganho (2627). Na segunda fase, foram analisadas as estratégias de legitimidade em dez casos empíricos. Os resultados demonstraram que a legitimidade pragmática e o critério ganho obtiveram o maior número de citações, respectivamente 375 e 500. O trabalho de Farias (2013) concluiu que houve presença de todas as estratégias de legitimidade de Suchman (1995) nas duas fases da pesquisa, e inferiu que o programa CDP no Brasil vem sendo considerado pelas empresas brasileiras como um mecanismo para a obtenção de aceitação e legitimidade perante as suas partes interessadas.

Embora não se tivesse encontrado na literatura nacional estudos sobre o tema legitimidade dos processos avaliativos na educação, os trabalhos sobre legitimidade nas empresas brasileiras de energia elétrica e no caso do CDP buscaram, da mesma forma que o presente trabalho, identificar as categorias de legitimidade propostas por Suchman (1995) na sua atuação. A diferença foi que estes trabalhos tinham foco nas suas estratégias para o ganho de legitimidade, enquanto que o presente estudo teve como um dos objetivos identificar as modalidades de legitimidade propostas por Suchman (1995) no sistema de avaliação dos PPG na percepção de um dos atores envolvidos no processo, os coordenadores dos PPG em Administração, Ciências Contábeis e Turismo.

Com relação ao aspecto de aplicação, o trabalho poderá também contribuir para ampliar o conhecimento dos gestores públicos sobre o processo de avaliação dos Programas de Pós-Graduação (PPG) *Stricto Sensu*, com a possibilidade de aplicação de mecanismos similares, para o incentivo à participação em avaliações de outras políticas públicas, bem como para a melhoria de práticas no processo de avaliação dos programas e na coordenação dos cursos, incluindo aspectos relativos à legitimidade.

1.3 Estrutura do Trabalho

Este trabalho foi organizado em cinco seções. Na introdução, apresenta-se o tema estudado, contextualizando a questão de pesquisa no estudo de caso sobre a avaliação da pós-graduação na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, a justificativa do estudo, bem como a delimitação dos objetivos.

Na seção 2, apresenta-se a fundamentação teórica, de acordo com a qual se discutiu as teorias sobre Avaliação; o processo de formação da Autoridade e da Legitimidade; estudos internacionais sobre Avaliação e Legitimidade na área de Educação e, por conseguinte, a formação da legitimidade de acordo com a tipologia de Suchman (1995).

Na terceira seção, encontram-se os procedimentos metodológicos utilizados nas fases da pesquisa, com a descrição do tipo e do método de pesquisa, bem como do processo de coleta e análise dos dados.

Na seção 4, é feita a apresentação, discussão e análise dos dados do estudo, de acordo com os objetivos delineados na introdução, correspondendo primeiramente à caracterização do sistema de avaliação da Pós-Graduação brasileira, evidenciando-se seus fundamentos, especificidades e critérios. A seguir, são apresentadas as entrevistas realizadas com coordenadores de pós-graduação da área, os resultados das avaliações dos triênios de 2010 e 2013 na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, bem como os resultados gerais da avaliação trienal 2013. Os resultados são organizados de acordo com a análise do conteúdo dos dados em face da teoria estudada, com vistas a captar se o sistema de avaliação é ou não legítimo do ponto de vista dos avaliados e se os níveis de legitimidade interna poderiam ser percebidos na avaliação da pós-

graduação da área de acordo com a tipologia de legitimidade de Suchman (1995).

Por fim, na quinta seção, são expostas as conclusões e considerações finais, as limitações da pesquisa, as possíveis implicações práticas e sugestões de agenda para estudos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: REFLEXÕES SOBRE AVALIAÇÃO E LEGITIMIDADE

2.1 Conceitos e fundamentos teóricos sobre Avaliação

De acordo com o conceito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, 2002), a avaliação é uma análise sistemática e objetiva da formulação, implementação e resultados de uma intervenção, projeto, política ou programa, em andamento ou concluídos, com o objetivo de determinar a sua relevância, o atingimento dos seus objetivos, a sua eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade.

A atividade de avaliar deveria fornecer informações que sejam aceitáveis e úteis, permitindo a incorporação do aprendizado no processo de tomada de decisão (ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, 2002). Neste sentido, o propósito final da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os “quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo a suspensão de uma determinada política ou programa” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972).

Em estudo que analisa os trabalhos de Carol H. Weiss sobre avaliação, Msila e Setlhako (2014) citam que a avaliação é uma forma de aumentar a racionalidade no desenvolvimento de um programa, com informações objetivas sobre os seus resultados, para permitir a tomada de decisão mais precisa e inteligente sobre onde alocar recursos e como planejar o desenvolvimento futuro de um determinado programa.

A avaliação, em alguns casos, envolve a definição de normas e padrões adequados, que serão comparados com os resultados a serem atingidos. Comparando os resultados alcançados com os esperados, são identificadas lições

relevantes para o aprendizado dos avaliadores e avaliados (ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, 2002). O objetivo da avaliação é medir os resultados de um programa, comparado-os com os objetivos e padrões previamente definidos, com vista a contribuir para o aperfeiçoamento do programa (MSILA; SETLHAKO, 2014).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) analisam a avaliação no âmbito da política pública, como sendo o último estágio do seu ciclo (formulação, implementação e avaliação). De acordo com a perspectiva da política pública, a avaliação é uma combinação de elementos de conteúdo “positivista e pospositivista”, de forma a considerar a avaliação um estágio de grande significado num processo global de aprendizado político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 201). Nesse sentido, realça-se a importância dos atores que interagem no processo, não apenas o governo, mas outros membros interessados do subsistema que se engajam na avaliação para verificar como a política de fato está funcionando. Os autores ressaltam o papel tanto dos burocratas, que trabalham com a política de maneira formal e institucionalizada para fazer suas revisões; mas também de membros não governamentais do subsistema político como os institutos de pesquisa (normalmente com interesses partidários específicos), consultores, grupos de interesse e o público.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) propõem um olhar para a avaliação, combinando elementos positivistas, neutros e puramente técnicos; e pospositivistas, que sofrem influência dos interesses dos avaliadores e do contexto; de forma a considerar essa fase como um processo maior de aprendizado político. Para os autores, tanto as avaliações enviesadas por intenções diversas como aquelas puramente neutras, sendo elas positivas ou negativas, são partes de um processo interativo de aprendizagem sobre a natureza dos problemas políticos e possibilidades de soluções para resolvê-lo, com vistas a minimizar futuros erros repetidos.

Em abordagem sobre avaliação na educação, Sigler e Rhee (2014) afirmam que a avaliação como conceito mantém-se neutra, não sendo, a princípio, nem positiva, nem tampouco negativa. O que se faz com a avaliação é o que afeta a sua efetividade de forma geral. “Até o avô de todas as avaliações, o teste de QI, não tem sido imune a esses potenciais perigos” (SIGLER; RHEE, 2014, p. 305). Assim, os autores apresentam um estudo para auxiliar o uso da avaliação na educação, propondo orientar “o quê, por que e como” avaliar, uma vez que, apesar de a avaliação ser uma realidade na vida dos educadores, a avaliação pode ser um tanto quanto vaga e sem significado caso não esteja focada nessas questões. Os autores afirmam que, historicamente, tem se identificado tanto avaliações efetivas quanto não efetivas. A avaliação pode produzir tanto resultados positivos quanto negativos mas, se realizada de forma apropriada, a avaliação pode ter um enorme impacto positivo nos resultados. Por outro lado, se feita de forma inadequada, pode resultar em consequências inesperadas e não desejadas.

Msila e Setlhako (2013), em seu estudo sobre a obra de avaliação de programas de Carol Weiss, destacaram que esta autora referia-se à avaliação como um empreendimento racional, destacando os obstáculos políticos e resistências que existem no desenvolvimento do processo de avaliação. Como uma ação que se desenvolve em um contexto político, influências políticas aparecem e o avaliador que falhar em reconhecê-las estará sujeito a frustrações, salientando que as políticas e os programas em vias de avaliação são frutos de decisões políticas. Portanto, como foram criados e implementados no âmbito do processo político, continuam sujeitos a pressões, tanto de apoio quanto de hostilidade.

Assim, enquanto a avaliação é um estudo em progresso, as pressões podem tanto alterá-la quanto enfraquecê-la em seu percurso. Além disso, os programas nem sempre mantêm os seus objetivos originais e, com o tempo,

frequentemente curto, podem as atividades e estratégias gerais ser mudadas, inclusive os objetivos. Ainda, seria frequente o fato de os programas serem influenciados por questões políticas, o que faria com que a tarefa do avaliador não fosse simples (MSILA; SETLHAKO, 2013).

Com relação aos tipos de avaliação, apesar de a definição apresentada por Costa e Castanhar (2003) não ser muito diferente das já apresentadas, variadas formas em termos de metodologia aparecem, uma vez que os critérios podem ser diversos. Segundo tais autores, a avaliação pode ser: (i) de eficiência, quando mede a melhor relação custo benefício para o alcance dos objetivos; (ii) de eficácia, quando aprecia o alcance dos objetivos propostos; (iii) de efetividade, quando mede o impacto ou resultado no ambiente; (iv) de sustentabilidade, quando avalia a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos durante o tempo; (v) análise do custo-efetividade, na qual se faz a comparação de uma política com outras alternativas de ações que poderiam atingir o mesmo resultado ou impacto; (vi) satisfação do usuário, que mede o nível de aceitação da intervenção pelo beneficiário final da política; e (vii) de equidade, na qual se analisa a distribuição justa da política.

Na concepção de Sigler e Rhee (2014), para a escolha do tipo de avaliação a ser utilizada, dever-se-ia ter como foco principal o verdadeiro motivo de sua realização. Nesse sentido, para os autores, a avaliação pode ser somativa ou formativa. A primeira gera conceitos e mede o desempenho, enquanto a formativa é também usada para o avaliado entender o quanto se progrediu no atingimento dos objetivos e identificar as áreas em que é preciso melhorar. Pode ser “tarefa-específica”, quando busca a melhoria de uma questão específica, como, por exemplo, o ensino de matemática em uma determinada instituição; ou ser focada no panorama geral de um empreendimento. Pode ser apenas preditiva, com a realização do prognóstico da situação futura; ou de

diagnóstico, com recomendações de medidas a serem tomadas para o desenvolvimento da política.

Na perspectiva da avaliação como fase da política pública, Howlett, Ramesh e Perl (2013) sintetizam os tipos de avaliação, como: 1) avaliação administrativa, que geralmente examina a prestação eficiente do serviço, se o recurso gasto é compensado com o resultado e se poderia ser realizado com menos custo (eficiência). Assim, a avaliação requer evidências precisas e/ou padronização para a comparação dos custos com os resultados ao longo do tempo, sendo extremamente complexas e técnicas; 2) avaliação judicial, que difere de acordo com os países, mas que, na maioria das situações, tem como foco o exame da constitucionalidade da política, se viola os direitos individuais e sociais; e 3) a avaliação política, a qual não é sistemática, nem tecnicamente sofisticada e a maioria é tendenciosa, partidária e parcial, como as realizadas pelos institutos de pesquisa, que tem geralmente um componente ideológico envolvido em suas análises.

Com relação aos tipos de resultados oriundos da avaliação, Howlett, Ramesh e Perl (2013) vislumbram três possíveis resultados: a continuidade, quando a política se mostra bem-sucedida; a revisão da política, quando a política falha em algum aspecto que deve ser corrigido; e a descontinuidade da política, no caso de insucesso. Nos dois primeiros casos, o resultado remete a outra fase do processo e no último finaliza-se uma política ou programa, o que não é fácil, segundo o autor, devido à dificuldade de se chegar ao consenso sobre o insucesso.

Na ótica da política pública, Bechelaine e Ckagnarzaroff (2012) classificam a avaliação da avaliação de acordo com as dimensões de sua utilização e os fatores que influenciam a sua utilidade. Na dimensão instrumental, as avaliações são utilizadas fundamentalmente para a tomada de decisão com relação a mudanças no programa. No uso conceitual, a avaliação é

restrita aos técnicos dos programas, que tem poder de decisão limitado, mas que podem modificar o seu entendimento sobre o programa e como ele deveria funcionar e, num contexto favorável, poderiam ser facilitadores para a mudança. Na dimensão simbólica ou política, os tomadores de decisão já sabem o que seria necessário mudar em um programa e as avaliações que são normalmente utilizadas para justificar a mudança. Além dessas, a dimensão do entendimento ou esclarecimento, é utilizada para influenciar outras instituições que vão além do escopo de determinado programa avaliado (comunidade acadêmica e atores interessados) alterando paradigmas sobre a concepção e benefícios da política.

Em que pesem as diferentes abordagens sobre os tipos de avaliação e questões específicas sobre a influência do contexto, a avaliação como fase da política pública e as possíveis dificuldades na sua realização, há consenso na literatura consultada sobre o conceito e sua importância no papel de aprendizado dos atores envolvidos no processo de avaliação e para o desenvolvimento e sucesso de empreendimentos, sejam estas ações, atividades, projetos, programas, ou políticas públicas.

2.2 Processo de Avaliação: Autoridade e Legitimidade

O processo de avaliação é associado à noção de fiscalização e de controle, utilizado para vigiar e punir (FOUCAULT, 1987). Por outro lado, para se controlar, deve se estar investido de autoridade para tanto. De acordo com Weber (2008), para se exercer algum tipo de autoridade, a relação entre dominador e dominados deve se apoiar em bases da sociedade, onde surge a legitimação, ou seja, aquilo que vai possibilitar a crença dos dominados de que a dominação é legítima, sendo, portanto, fundamental para o seu exercício. Assim, a autoridade necessita de preceitos que se referem originalmente a uma estrutura

social e a um meio organizacional diferente para ser legitimada (WEBER, 2008).

Na classificação clássica de autoridade de Weber (2008), os 3 tipos de autoridade dependem das bases nas quais a autoridade se fundamenta, ou seja, dependem das bases de sua legitimidade. Primeiramente, a autoridade pode se originar de regras, estatutos e leis sancionadas pela sociedade ou organizações, a chamada autoridade racional-legal. Tais regras definem a quem obedecer, quando e até que ponto, tornando possível a aceitação de um superior, por parte dos subordinados, devido a uma consciência de que este tem direito de dar ordens. Há o reconhecimento da autoridade que está em determinado posto e não da pessoa como indivíduo, que só pode exercer a dominação dentro dos limites estabelecidos pelo cargo ocupado, tais como gestores públicos, policiais, fiscais tributários, dentre outros postos onde a obediência se legitima pelo cargo ocupado (WEBER, 2008).

A autoridade tradicional na concepção Weberiana tem como base de legitimação as tradições e os costumes de uma dada sociedade, personificando instituições enraizadas no seio da sociedade na figura do líder. Acredita-se assim na santidade do Papa, dos poderes dos Reis e Rainhas, fundamentados em uma tradição, ou seja, um estatuto existente desde o princípio, com o poder emanando e santificado pela tradição. Neste tipo de legitimação de poder, quem ordena é o senhor e quem obedece são os súditos, as regras determinadas pela tradição são regidas pela honra e a boa vontade do senhor considerado justo. Além disso, há uma prevalência dos princípios de justiça material em detrimento de normas formais na atividade administrativa. Por exemplo, a dominação patriarcal, as igrejas, uma aldeia indígena e a monarquia (WEBER, 2008).

Por último, na autoridade carismática a legitimidade se apoia na devoção a um ente com determinadas qualidades ou dotes naturais (carisma). A influência só é possível devido a qualidades individuais, tais como força e

habilidades especiais, poder intelectual tal como, por exemplo, de oratória. Assim, deposita-se confiança em alguém que é visto como exemplo de virtuosidade. Neste caso, a legitimidade se extingue e, por consequência, a dominação é também abalada quando as virtudes que geravam tal influência sofrem desgaste ou há a perda da credibilidade confiada ao líder carismático (WEBER, 2008).

Para Ribeiro (2012), o que forma a legitimidade de qualquer avaliação de mérito é a qualidade. A legitimidade depende da qualidade científica do avaliador e do fato de a avaliação não ser movida por interesses menores ou pela defesa de grupos. O que cabe a quem dá suporte à avaliação “é organizar bem essas pessoas, de modo que - mesmo dependendo da reputação científica e moral delas - a avaliação tenha um ritmo institucional adequado” (RIBEIRO, 2012, p. 98).

De acordo com o autor, para se conseguir realizar tal objetivo, há que se focar em dois quesitos. A avaliação deve ser um exemplo de “quase-autogestão”, porque os avaliadores são escolhidos por um processo misto de indicação interna e externa, da própria comunidade científica, não sendo aceita a escolha por critérios políticos. O segundo é organizar a avaliação institucionalmente, para que tenha permanência e para que dependa o mínimo possível das “idiosincrasias individuais”, o que se pode obter com o forte uso da informática, da estatística e da transparência em todo processo de avaliação (RIBEIRO, 2012).

2.3 Avaliação em Educação e Legitimidade

Sob a ótica do conceito de legitimidade, Vartiainen (2005) analisou as avaliações institucionais da educação superior na Europa (Inglaterra e na Finlândia) com foco nas tendências institucionais de legitimidade de acordo com

a hipótese de que a avaliação é legítima quando o processo de avaliação é de boa qualidade e aceito tanto moralmente, quanto na prática pelos sujeitos envolvidos no processo de avaliação.

Em sua abordagem, Vartiainen (2005) buscou verificar a legitimidade das avaliações de instituições de ensino superior de acordo com diferentes aspectos, a saber: 1) aceitação moral, na qual “quando algo é legítimo, é bom e moralmente aceito” (VARTIAINEN, 2005, p. 375). 2) valores, onde a institucionalização da avaliação é introduzida por conceitos e juízos que vão além dos requisitos técnicos da tarefa; e 3) mitos, que são os blocos ou alicerces das organizações, por exemplo, novos métodos de avaliação e procedimentos que são tidos como racionais e necessários, sendo incorporados à instituição a fim de evitar potencial ilegitimidade ou ganhar legitimidade. Desta forma, o conceito de legitimidade é analisado tanto como conceito weberiano de autoridade, como de acordo com um entendimento mais concreto e descritivo do termo legitimidade (VARTIAINEM, 2005).

De acordo com Vartiainen (2005), a avaliação institucional é um conceito comum no processo de avaliação do ensino superior. No entanto, o seu conteúdo é definido e entendido de forma diferente nos países estudados. Na Inglaterra, por exemplo, a avaliação institucional aborda a responsabilidade final pela qualidade e os padrões das instituições como um todo. O processo de avaliação institucional é contínuo e é repetido a cada seis anos em cada universidade. O objetivo da avaliação, na prática, consiste em produzir uma imagem completa da universidade, com a finalidade de desenvolver e aprimorar a instituição, mesmo que ao fim do processo, seja também realizada a prestação de contas dos resultados entre a universidade e o Governo. Na Finlândia, as avaliações institucionais são realizadas por meio da análise da gestão, dos processos de tomada de decisão, da qualidade, bem como para que a universidade tenha parâmetros para realizar um trabalho de desenvolvimento e

aprimoramento próprio. As universidades são proprietárias de seus próprios processos de avaliação e isto implica que a avaliação é realizada com base nas suas próprias necessidades e interesses, portanto, com focos diferentes em cada instituição. As partes do processo de avaliação institucional são exatamente os mesmos na avaliação institucional da educação superior finlandesa e inglesa. O processo, no entanto, consiste na auto-avaliação, na avaliação externa por pares e relatório de encaminhamento final (VARTIAINEM, 2005).

Vartiainen (2005) observou ainda um nível elevado de acúmulo de patrimônio de legitimidade no fato de a avaliação ser vista como uma ação necessária, apesar de o nível de aceitação ser maior na Finlândia. Observou-se também que o nível de institucionalização dos sistemas e procedimentos de avaliação em ambos os países é elevado, mas, no entanto, existem diferenças marcantes nos métodos de institucionalização. As avaliações institucionais inglesas são semelhantes entre si em diferentes universidades, apesar das críticas em torno das avaliações. A tendência de institucionalização das funções de avaliação é ainda reforçada pelo fato de a avaliação ser realizada por organizações fortes, com modelos de avaliação de rotina e alocação de recursos em razão dos resultados da avaliação. Ainda, a avaliação tornou-se permanente; é legal e legitimada, em parte, através de legislação, principalmente na Inglaterra. Por fim, em ambos os países, observou-se que a legitimidade da avaliação baseia-se também no fato de a avaliação ser vista como uma ferramenta de desenvolvimento das universidades.

Em abordagem sobre a legitimidade da avaliação da educação superior como forma de se exigir a prestação de contas para a sociedade e tomadores de decisão políticos nos Estados Unidos da América (EUA), Miller (2006) expõe que líderes da comunidade acadêmica nos EUA proferiram críticas aos trabalhos

da Comissão para o Futuro da Educação Superior⁵, argumentando que a Educação Superior seria muito diversificada nas diferentes instituições para ser avaliada de forma padronizada; que processos padronizados implicariam, inevitavelmente, a medidas punitivas, custosas e a necessidade de intervenção federal desnecessária nas instituições; e que avaliações utilizadas como um instrumento de informação ao usuário iria simplificar de forma demasiada o complexo sistema de educação superior e levar a comparações simplistas entre instituições de natureza e objetivos diferentes.

Entretanto, para a autora, apesar de as críticas serem compreensíveis e algumas até justificáveis, não fariam cessar a demanda insistente e crescente por “*accountability*”⁶ por parte da sociedade, uma vez que quem paga pela educação superior tem o legítimo interesse de saber que serviço está acessando. Para Miller (2006), um dos propósitos da avaliação da educação superior nos EUA seria aprimorar os programas, além de medir o desempenho dos alunos. De acordo com a autora, a avaliação institucional surgiu em meados da década de 1980 nos EUA, por demanda dos Governos Federal e Estaduais (os Federais agiram através credenciadores, obrigando as instituições a pagar pelas avaliações). Ao instituir a avaliação institucional, os tomadores de decisão

⁵ A comissão foi formada por dezenove membros em setembro de 2005, pela Secretaria de Educação dos EUA, para estudar e recomendar uma estratégia nacional para a reforma do ensino pós-secundário, com um foco particular sobre a forma como as faculdades e universidades estavam preparando os alunos para o mercado de trabalho no século 21, bem como um foco secundário de quanto bem as escolas secundárias estão preparando os alunos para a pós-graduação. No relatório, lançado em setembro de 2006, a Comissão foca em quatro áreas-chave, a saber: acesso, acessibilidade (particularmente para estudantes não-tradicionais), padrões de qualidade no ensino e responsabilidades das instituições de ensino superior perante a comunidade (estudantes, famílias, contribuintes, e outros investidores no ensino superior).

⁶ *Accountability* é um termo que aborda sobre os conceitos de responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestar de contas dos resultados das ações, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

aceitaram a premissa da academia de que cada campus - na verdade, todos os programas - tinham diferentes objetivos de aprendizagem e padrões, e, portanto, deveriam ser avaliados por medidas e indicadores próprios. A segunda premissa era de que, além de a avaliação dar às instituições a informação necessária para aprimorar seus programas, os estudantes e outros atores da sociedade teriam, ao mesmo tempo, informação sobre a qualidade dos cursos e do aprendizado que essas universidades estavam gerando.

De acordo com Miller (2006), a primeira premissa acabou se concretizando, pelo menos nos *campi* onde a tarefa foi levada a sério, apesar de que em muitas instituições não foi realizada de forma apropriada, provavelmente porque a responsabilidade tenha sido deslocada para além dos próprios alunos. Se os alunos em um programa estavam falhando, os professores encarregados do programa deveriam assumir alguma responsabilidade por esse resultado. A segunda premissa, que seria satisfazer as exigências de “*accountability*” à sociedade e atores interessados, tornou-se ineficaz. Aqueles que haviam trabalhado a legislação da avaliação ou regulamentos começaram a notar que eles não podiam obter uma resposta sobre o desempenho das instituições, uma vez que se dependia da resposta à outra pergunta: comparado com o quê? As dúvidas sobre a eficácia do ensino superior, no cumprimento da sua missão central, tornou-se mais urgente na medida em que as matrículas aumentavam, as demandas sobre recursos financeiros do Governo se multiplicaram, a resistência do contribuinte cresceu e a diversidade dos alunos e instituições aumentou. Desde então, a necessidade por resultados inteligíveis levou os formuladores de políticas em alguns estados a retornar os testes padronizados como uma maneira de comparar o desempenho entre as instituições (MILLER, 2006).

Ainda segundo Miller (2006), um projeto piloto foi então realizado em alguns Estados e os resultados ajudaram os participantes a compreender que tipo de capital havia à sua disposição para promover seus objetivos. A capacidade de

comparar o seu desempenho com o de outros Estados ajudou a determinar o seu desempenho em contexto nacional e as informações permitiu ver se as instituições coletivamente estavam indo bem ou não (por exemplo, em alguns estados, as instituições estavam fazendo um bom trabalho de preparação dos alunos para a pós-graduação, mas não tão bom para o mercado de trabalho e vice-versa). Os dados apontaram problemas estruturais que exigiam maior atenção dos entes federados, como as disparidades entre os diferentes grupos de instituições e a preparação de professores.

Em suma, o projeto piloto começou a responder à questão da necessidade de prestação de contas à sociedade sobre o resultado das ações das universidades, o que impulsionou o trabalho da comissão. Os seus membros queriam saber se o enorme investimento do Governo no ensino superior estava valendo a pena; se a nação estaria pronta para preparar recursos humanos para enfrentar a concorrência econômica cada vez mais acirrada; e se os seus cidadãos estariam preparados para lidar com as complexidades da vida moderna e tomar boas decisões coletivas. Dessa forma, propor-se-ia que as faculdades chegassem ao acordo sobre um pequeno conjunto significativo, mas administrável de medidas de “*accountability*”, para ajudar as partes interessadas a avaliar a aprendizagem na graduação, bem como que os credenciadores assumissem a liderança na integração nacional de um sistema de avaliações das instituições (MILLER, 2006).

Em abordagem similar, Schwarz e Struhkamp (2015) analisaram a avaliação da educação superior na Alemanha sob o ponto de vista da necessidade de se ganhar confiança na política pública, no sentido de que a avaliação tornou-se proeminente nos últimos anos como uma forma de se controlar políticas públicas a fim de se ganhar ou manter legitimidade. De acordo com as autoras, a confiança é essencial para a interação social, na medida em que confiar em uma pessoa, uma instituição ou um conjunto de regras

permite que se minimizem os riscos nas relações. Por outro lado, confiar em algo carrega o risco de a confiança ser quebrada. Dessa forma, analisou-se se as avaliações e medidas de controle realmente alcançariam seu objetivo na criação de confiança nas políticas públicas ou se aumentariam a desconfiança em dois casos de avaliação da educação superior na Alemanha. Na perspectiva das autoras, a avaliação em sentido amplo é considerada “uma estratégia institucionalizada para a construção de confiança nas sociedades burocráticas” (SCHWARZ; STRUHKAMP, 2015, p. 325).

Schwarz e Struhkamp (2015) observaram dois programas de universidades virtuais no âmbito de uma política nacional de incentivo ao uso de novas tecnologias na educação superior, onde várias avaliações foram desenhadas para acompanhar os programas em desenvolvimento. Os dois programas foram avaliados de várias formas: internamente (auto-avaliação ou departamentos internos); externamente por professores no âmbito de um projeto de pesquisa; por um centro de competências ligado ao Governo (ou agências oficiais de avaliação; e por especialistas de um conselho científico).

As autoras notaram que a quantidade de avaliações não significou qualidade, mas o contrário. O objetivo do gestor era compreender os resultados e o desempenho de suas políticas, mas a falta de orientação e coordenação entre várias avaliações resultou um vácuo na avaliação como um todo e o que supostamente era instrumento para alcançar a transparência e ajudar a orientar as decisões racionais, foi usado para adiar responsabilidades, resultando no oposto que se objetiva com uma prática de avaliação. Ademais, apesar de o fato de se realizar várias avaliações não ser um problema em si, se há funções simultâneas e não há um conjunto de objetivos claramente definidos para cada avaliação, conflitos e lutas políticas podem ocorrer entre avaliadores (SCHWARZ; STRUHKAMP, 2015).

Havia no caso alemão a visão de que a avaliação com multifacetados instrumentos iria responder e cuidar de tudo o que era necessário para manter os programas e sua legitimidade: prestar contas, descobrir e eliminar deficiências, desenvolver inovações, legitimar e fornecer evidências. Entretanto, ao contrário do caso norte-americano onde o projeto piloto gerou transparência e “*accountability*” e fez com que fosse recomendada sua expansão (MILLER, 2006), a avaliação dos programas virtuais na Alemanha, para Schwarzwz e Struhkamp (2015), sugeriu que a avaliação pode tanto gerar confiança, como destruí-la na função de instrumento de controle burocrático, quando ao invés de criar transparência, sistematicidade e legitimação, gera-se com a avaliação ambiguidade, confusão e suspeita.

Sob o ângulo da busca de reconhecimento para ganho confiança e de legitimidade (SCHWARWZ; STRUHKAMP, 2015), em outro estudo, Brennan e Austin (2003) analisam essa procura por reputação, mas sob a perspectiva da instituição que busca credenciadores de padrões de qualidade para prover confiança à sociedade acerca de seus produtos e serviços. Sugerem as autoras que a avaliação realizada para fins de credenciamento (e renovação de credenciamento) pelo Colegiado Avançado das Escolas de Negócios (AACSB International⁷), traz benefícios para as instituições que procuram esta forma de reconhecimento.

Para Brennan e Austin (2003), além dos requisitos avaliados para se credenciar, a simples avaliação de conformidade por intermédio da documentação dos processos operacionais ajudaria as instituições a operar de forma mais eficiente e eficaz, uma vez que a necessidade de descrição do processo é uma forma de se realizar planejamento para reduzir os erros e evitar desperdício de esforço, ou seja, uma tentativa consciente de influir em como

⁷ AACSB International é a organização responsável pela acreditação internacional e profissional das escolas de negócios.

certas funções repetitivas (por exemplo, decisões de admissão, escolhas assessoria, avaliações de desempenho) serão realizadas, ao invés de se tomar decisões caso a caso. Muitas vezes, quando as ações repetitivas são necessárias, processos perfeitamente adequados podem informalmente se desenvolver e evoluir; no entanto, ao longo do tempo, os processos podem desviar de seus objetivos e os benefícios desejáveis ou importantes podem ser perdidos.

Dessa forma, a formalização e a institucionalização, consequência da ação de avaliação e credenciamento, não impediu a evolução da instituição. Ao contrário, ajudou a compreendê-la e, assim, poder melhorá-la, resultando numa instituição com conjunto completo de procedimentos operacionais institucionalizados e missão-orientados, que realmente orientou o funcionamento e resultaram em melhorias contínuas, desde a infraestrutura administrativa voltada para promover o foco no cliente, bem como o trabalho coordenado em equipe, com foco no que era evidenciado pelos diálogos colegiais, processos revistos e extensas avaliações (BRENNAN; AUSTIN, 2003).

A pesquisa demonstrou que há várias formas como o tema legitimidade na avaliação da educação vem sendo abordado nos estudos mais atuais, seja sob o ponto de vista da legitimidade do processo de avaliação da educação em si, ou do uso da avaliação para o ganho de legitimidade por instituições ou Governo, demonstrando que a teoria da legitimidade pode ser utilizada de várias óticas, dependendo do enfoque a ser dado à hipótese da pesquisa.

2.4 A formação da legitimidade proposta por Suchman

Legitimidade é um conceito central no institucionalismo organizacional. O termo legitimidade remete ao nascimento da teoria das organizações. Entretanto, a pesquisa sobre legitimidade surgiu de forma lenta e fragmentada por intermédio da literatura das ciências sociais (DEEPHOUSE; SUCHMAN,

2008). Na sequência, a maioria dos analistas credita a Weber a introdução da legitimidade na teoria sociológica e nos estudos organizacionais.

Entretanto, os estudos de Weber analisam também a importância de a prática social ser orientada por máximas e leis, sugerindo que a legitimidade pode resultar da conformidade tanto com a norma social geral quanto com a lei formal. Essa formulação foi adotada por muitos teóricos das organizações. Apesar de ironicamente utilizar o conceito Weberiano, os primeiros institucionalistas acabaram não adotando a sua conceitualização (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008).

De acordo com Deephouse e Suchman (2008), o novo institucionalismo começou a se desenvolver em 1977 com os estudos de Meyer, Rowan e Zucker. De acordo com os autores, apesar de o primeiro apenas mencionar a legitimidade de forma passageira em seus estudos, Meyer e Rowan fizeram da legitimidade questão central em seus estudos, apontando a legitimidade e os recursos como sendo parte do processo de sobrevivência e desenvolvimento de uma entidade, que deveria não apenas ser eficiente, mas também agir em conformidade com mitos e crenças institucionalizados no seu ambiente. Apesar de não terem apresentado um conceito de legitimidade, os autores previram muitas das dimensões explanadas nos anos 90, como por exemplo, que a legitimidade pode resultar de suposições de “efetividade racional” (mais tarde definida como legitimidade pragmática por Suchman em 1995), mandatos legais (legitimidade regulatória ou sociopolítica) e propósitos, meios e objetivos coletivamente valorizados, que vieram a dar origem à legitimidade moral e normativa.

Para Deephouse e Suchman (2008), Meyer e Scott começaram a discutir sobre a legitimidade com muito mais profundidade em 1983, inclusive oferecendo uma definição na qual a legitimidade refere-se ao grau de apoio cultural a uma entidade – a extensão pela qual a ordem de bagagem cultural

estabelecida proporciona a explicação para a sua existência, funcionamento e jurisdição; e a falta ou negação de alternativas. Ademais, esses autores propuseram que a legitimidade pode ser conceituada como a presença ou ausência de questionamento. Mas, com a possibilidade de o questionamento surgir tanto quando uma entidade é conhecida, é tida como insatisfatória ou satisfatória, ou não é conhecida. Nesse sentido, outros autores como Hirsch e Andrews (1983 apud DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008) engajariam-se também na discussão, levantando duas questões: os desafios de desempenho ocorreriam quando as entidades que são percebidas como relevantes falham em executar o propósito para o qual foram criadas e reivindicam suporte? Seus valores que estariam em questão ou o seu desempenho em entregar os “bens” e atingir os objetivos delineados em sua missão (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008)?

De acordo com Deephouse e Suchman (2008), Pfeffer e Salancik em 1978, em sua teoria da dependência dos recursos, adotaram uma similar definição negativa de legitimidade, alegando que a legitimidade é melhor percebida na sua ausência do que na sua presença. Quando as atividades de um sistema são ilegítimas, comentários e ataques ocorrerão. Van der Toorn, Tyler e Jost (2011), utilizando a teoria da dependência dos recursos, concluíram que a legitimidade percebida é aumentada não apenas quando as autoridades exercem os seus procedimentos legais e entregam resultados favoráveis, mas também quando os subordinados dependem igualmente dos resultados.

Deephouse e Suchman (2008) assentam também que Knoke reafirmou, em 1985, a premissa anterior de forma positiva, definindo legitimidade com aceitação pelo público geral e pela elite dos atores relevantes do direito de uma entidade existir e buscar seus relacionamentos de sua maneira. Por outro lado, Ashforth e Gibbs propuseram, em 1990, a abordagem substantiva e simbólica da legitimidade, bem como destacaram três propósitos de se esforçar pela

legitimidade, a saber: ganhar, manter e defendê-la (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008).

Finalmente, para Deephouse e Suchman (2008), o ano de 1995 pode ser visto como o momento crucial para o desenvolvimento da teoria da legitimidade, quando Scott publicou o livro sobre Instituições e Organizações, afirmando que a legitimidade não é um bem a ser adquirido ou trocado, mas uma condição que reflete alinhamento cultural, suporte normativo ou consonância com normas relevantes (SCOTT, 2001). Conforme Suchman (1995), os diversos estudos, no começo do institucionalismo, analisaram o tema da legitimidade em instituições, mas poucos definiram com precisão e de forma completa o significado do termo. Para o autor, a maioria dos trabalhos científicos abrange apenas um aspecto da legitimidade, não havendo sistematização das perspectivas distintas existentes, nem tampouco o desenvolvimento de um vocabulário que sirva de base para descrever as diferentes abordagens. Neste mesmo sentido, e de acordo com Deephouse e Suchman (2008), muito da nova literatura sobre legitimidade vem sendo altamente teórico, invocando a legitimidade como um conceito explanatório, ao invés de analisá-la de forma empírica. As abordagens empíricas têm focado em estudos de caso exploratórios, de perda ou ganho de legitimidade, enquanto apenas algumas poucas pesquisas têm empregado a legitimidade como uma variável a ser testada na hipótese.

O conceito de legitimidade tem mostrado muita elasticidade e variância na forma que evoluiu desde as primeiras concepções no âmbito da teoria institucionalista (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008). Foi essa falta de consenso e de definições que motivaram Suchman a pesquisar mais profundamente sobre o tema e apresentar uma categorização da legitimidade. No mesmo contexto, Suchman (1995) verificou que a legitimidade é construída socialmente na medida em que reflete a aderência entre uma entidade e as crenças de algum grupo social.

Na perspectiva de Suchman (1995) as instituições, entidades ou organizações estão sempre em busca da legitimidade. Primeiramente porque buscam estabelecer claramente os seus objetivos e a legitimidade dos mesmos, uma vez que os resultados dos esforços podem não ser sempre os esperados. Na busca por seus objetivos, Suchman (1995), diferencia duas dimensões da legitimidade: a) a busca da continuidade e da credibilidade; e b) a busca por apoio passivo e apoio ativo. Acerca da primeira dimensão, o autor explana que a legitimidade melhora a estabilidade e a compreensão das atividades de uma entidade, uma vez que a sua persistência e continuidade de ação tem impacto na forma como é vista pela sociedade. Com relação à segunda dimensão, o autor afirma que se uma entidade quer simplesmente um público receptor de seus resultados, sem interagir com ela de forma crítica e participativa, deixando-a completamente independente no desempenho de seus objetivos, a função da legitimidade pode ser muito baixa. Mas, por outro lado, se quer audiência mais prolongada e qualificada, as exigências da legitimidade podem ser mais rigorosas, porém, podendo trazer impactos positivos nos resultados da instituição.

Assim, nota-se que para Suchman (1995) a legitimidade é também um reflexo da relação entre uma entidade e seu ambiente, conforme visto na teoria institucional. O autor cita também a tipologia de autoridade Weberiana, afirmando que a sua concepção de autoridade foi orientada pela importância da legitimidade no sentido de que a ordem legítima é guiada pela ação social, e tem relação com as bases da sociedade, com o ambiente social, de forma a distinguir normas sociais gerais e o direito em vigor. Deve-se ressaltar que as três formas Weberianas de legitimação tem como sustentação bases societárias em formas distintas (WEBER, 2008).

Dentro deste contexto de legitimidade, o objetivo final de qualquer entidade, instituição e organização é a sobrevivência no seu ambiente. De acordo

com Scott (2001), mesmo de acordo com a perspectiva institucionalista, houve duas perspectivas clássicas no tratamento do fenômeno institucional que marcaram a evolução das discussões: (i) a noção funcionalista de determinação ambiental, a partir do qual as instituições eram definidas como fatos sociais pelos quais a autonomia e livre arbítrio eram seriamente afetados pelo ambiente; e (ii) a noção interpretativista que, embora não negando a importância de condicionantes sociais reservava mais espaço para a autonomia no processo de significação, constitui elemento necessário de toda ação. Nesse contexto de dicotomias na teoria institucionalista, em seu ambiente a entidade é conceituada não apenas como uma captadora de recursos e produtora de resultados, mas também como uma fonte de significados para os seus membros.

Com isso, Suchman (1995) finalmente define a legitimidade como

[...] uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições (SUCHMAN, 1995, p. 574).

A partir desse conceito, Suchman (1995) propõe uma tipologia da legitimidade, caracterizando-a em duas formas: a legitimidade avaliativa (subdividida em pragmática e a moral) e a cognitiva, sendo que cada tipo utiliza um padrão diferente para avaliar a legitimidade. Com as categorias apresentadas por Suchman (1995), Drori e Honig (2013) propõem que a legitimidade pode ser dividida em interna ou externa, sendo que a legitimidade cognitiva relacionar-se-ia com a legitimidade externa (TOST, 2011), enquanto que a legitimidade interna seria composta pela legitimidade pragmática e moral.

Como já observado anteriormente nos estudos de Farias (2013) e Beuren, Gubiani e Soares (2013), o conceito de Suchman e sua sistematização (1995) vem sendo utilizado em trabalhos no país, para identificar as modalidades

legitimidade utilizadas por empresas em suas estratégias de ganho de confiança e legitimidade no mercado. Na literatura internacional, a teoria proposta por Suchman (1995) é também citada em estudos sobre legitimidade, para definir legitimidade ou em estudos de caso, estes em sua maioria para analisar casos de perda ou ganho de legitimidade. Golang e Sillince (2007), por exemplo, propuseram uma nova abordagem para o estudo de legitimidade organizacional, a qual incorpora tanto a sua avaliação e dimensões cognitivas (SUCHMAN, 1995), buscando explicar os processos pelos quais a legitimidade é narrativamente construída através de dados empíricos de uma organização que combate a o vírus HIV/AIDS.

2.4.1 Legitimidade Externa (Cognitiva) e Interna (Moral e Pragmática)

Para Suchman (1995), a legitimidade cognitiva pode envolver tanto o apoio afirmativo (ativo) para uma entidade ou uma simples aceitação da entidade como necessária ou inevitável no *status quo*, com fundamento em conceitos culturais, ou seja, uma aceitação passiva. Portanto, a legitimidade cognitiva é uma herança cultural que toma uma entidade como certa no seu ambiente, sem que seja realizado qualquer julgamento específico. Na legitimidade cognitiva, não há juízo de valor sobre se a atividade é certa ou errada, ou tem resultados positivos ou negativos, mas simplesmente o ambiente e seus atores a reconhecem como um instituto presente na sociedade.

Nesse sentido, os atores ou “*stakeholders*” (partes interessadas) são definidos como as pessoas ou grupo de pessoas que têm interesse nas atividades ou desempenho de uma entidade e são tratados como atores institucionais na teoria institucional, que podem afetar o sucesso e sobrevivência das organizações (SCOTT et al, 2000). De acordo Driscoll e Crombie (2001) as partes interessadas podem ter três atributos: poder de influenciar a organização,

a legitimidade de relacionamento e a urgência de um pleito ou reclamação. As partes interessadas são reconhecidas fontes de pressões do ambiente, as quais podem usar os seus interesses para influenciar a mudança de políticas. De acordo com estes autores, as entidades não podem ignorar as expectativas da sua comunidade a fim de manter relações funcionais com seus “*stakeholders*”, ajustando continuamente as suas ações, de acordo com as necessidades das partes interessadas.

A legitimidade moral reflete uma avaliação normativa positiva ou negativa da entidade e de suas atividades (ALDRICH; FIOL, 1994, apud DRORI; HONIG, 2013). Neste caso, reflete-se uma avaliação do seu comportamento e suas atividades. A legitimidade moral concentra-se em como favoravelmente (ou desfavoravelmente) a entidade é vista pelos atores com os quais interage em seu ambiente (DRORI; HONIG, 2013). Essa avaliação baseia-se nas características de suas atividades, se fazem a coisa certa, e se a atividade efetivamente promove o bem estar da sociedade, de acordo com um sistema de valores socialmente construídos (SUCHMAN, 1995).

De acordo com Suchman (1995), para conseguir legitimidade perante os “*stakeholders*” reivindica-se a sua propriedade moral por meio de ações simbólicas com visibilidade na sociedade, para que a transparência de sua ação seja perceptível por todos os atores envolvidos em seu ambiente. Para o autor, a legitimidade moral reflete uma lógica pró-social fundamentada no próprio interesse da entidade. Dessa forma, Suchman (1995) entende que a legitimidade moral toma uma das formas a seguir, na medida em que os atores avaliam aspectos diferentes da atuação da entidade: a) avaliação de resultados e consequências; b) avaliação das técnicas e procedimentos; c) avaliação das categorias e das estruturas. Assim, há quatro formas de legitimidade moral de acordo com Suchman (1995): legitimidade dos resultados e/ou consequências, legitimidade processual, legitimidade estrutural e legitimidade pessoal.

De acordo com Suchman (1995), com relação à legitimidade dos resultados, deve-se considerar que as características técnicas dos resultados são socialmente definidas e não haveria sentido, *a priori*, de se definir empiricamente e classificar a legitimidade nessa dimensão, uma vez que entidades desejam alcançar objetivos particulares de acordo com a sua missão e propósitos⁸.

A legitimidade processual torna-se mais significativa quando não há resultados claros nas ações de uma entidade, principalmente quando as suas práticas são vistas positivamente e servem para demonstrar que se está realizando um esforço independente do sucesso dos resultados. Na legitimidade estrutural, a entidade é vista pelos seus atores como importante e merecedora de apoio da sociedade, devido às suas características estruturais, as quais se enquadram dentro de uma moralidade aceita. Por fim, a legitimidade pessoal de uma entidade fundamenta-se no carisma dos seus líderes (SUCHMAN, 1995).

Por seu turno, para ser moldada, a legitimidade pragmática depende do interesse do próprio corpo de legitimação (atores que interagem no âmbito de processos e com instituições), bem como no auto-interesse dos próprios entes ou indivíduos que compõem a autoridade legitimadora (DRORI; HONIG, 2013). Assim, a legitimidade pragmática baseia-se no imediatismo da entidade em relação às respostas sobre a percepção que o público alvo tem sobre ela. Segundo Suchman (1995), esse imediatismo no contato direto entre a organização e seu público alvo passa também a envolver as suas relações institucionais nos aspectos políticos, econômicos e sociais. Para o autor, é

⁸ Como um dos propósitos da avaliação da pós-graduação em geral é garantir a qualidade dos cursos, assumindo uma autoridade moral que faz com que se concorra para assegurar sua qualidade (RIBEIRO, 2012), julgou-se pertinente levar também em consideração a análise dos resultados de tal avaliação na área da administração, como pressuposto para aferir a presença da legitimidade pragmática, uma vez que os resultados aferidos poderiam trazer resultados diretos ou indiretos, para os “stakeholders” e a sociedade, e não apenas para o processo de avaliação em si.

importante verificar em que nível cada ação institucional afeta a percepção do seu público.

De acordo com Suchman (1995), a legitimidade pragmática no nível mais básico pode ser resumida com uma espécie de troca de apoio mútuo para que seja implementada uma política com base na expectativa de que esta, em um determinado contexto, teria valor e serviria a interesses comuns. Ainda segundo o autor, por outra perspectiva, uma forma socialmente mais robusta de legitimidade pragmática está relacionada à questão da influência. No caso da influência, a política ou a entidade contaria com o respaldo dos atores da sociedade, não necessariamente porque estes acreditam que o intercâmbio trará benefícios diretos, mas por perceberem que os entes responsáveis seriam sensíveis aos seus maiores anseios.

Assim, na perspectiva de Suchman (1995), uma entidade pode ser avaliada de diversas formas por seus atores (entidade autônoma, coerente e responsável), uma vez que o seu público concede-lhe legitimidade por ter valores similares aos seus (honestas, bondosas, eficientes, perseverantes). Por outro lado, o público pode, da mesma forma, deslegitimar uma entidade, quando suas crenças vão contra àquelas transmitidas pela entidade.

Considerando as categorias de legitimidade sistematizadas por Suchman (1995), Drori e Honig (2013) propõem que a legitimidade pode ser dividida como proveniente de fontes internas ou externas, sendo que a legitimidade cognitiva, por definição, estaria relacionada à legitimidade externa (TOST, 2011). Enquanto, a legitimidade interna seria composta pela legitimidade pragmática e moral. Nesse sentido, as motivações individuais ou de grupos seriam essenciais na determinação do processo de legitimidade e, apenas a legitimidade pragmática e moral seriam relevantes para o processo de formação da legitimidade interna (TOST, 2011).

Tendo esse escopo delimitado, Drori e Honig (2013) definem a legitimidade interna como:

[...] a aceitação ou validação normativa de uma estratégia institucional através do consenso de seus participantes, que atua como uma ferramenta que reforça as suas práticas e mobiliza os membros da entidade em torno de uma visão comum ético, estratégico ou ideológico (DRORI, HONIG, 2013, p. 347).

Este conceito de legitimidade destaca a importância da autoridade e de governança, tendo as suas origens na noção weberiana. Drori e Honig (2013) também acharam diferenças entre a legitimidade interna, e identidade institucional. Enquanto, a identidade é conferida com base em razões ideológicas, e a legitimidade interna requer uma explicação ou uma lógica instrumental e condicional.

Esta noção está de acordo com a lógica pragmática de Suchman (1995). Por exemplo, voluntários de atividades ou serviços públicos podem atuar tanto apoiando, como obstruindo um processo, conforme sua reação a qualquer alteração de rotinas, à falta de recursos ou à troca de liderança que eles interpretam como impactando seus objetivos (DRORI; HONIG, 2013). Nesse sentido, a motivação tem um componente importante na análise da legitimidade interna, uma vez que a própria entidade pode identificar e fornecer o combustível para a ação individual.

No modelo de Suchman (1995), os vários tipos de legitimidade fornecem mais do que apenas uma importante conexão entre as entidades, instituições ou organizações e seus ambientes. Elas poderiam ser julgadas como legítimas ou ilegítimas usando a totalidade ou uma combinação destes elementos (SCOTT, 2001). Além disso, é possível que a legitimidade possa ser conferida no nível cognitivo, mas não ser alcançada ao nível moral. Dessa forma os julgamentos seriam realizados não somente através de uma série de eventos, mas

também em relação aos tipos de legitimidade, sendo fundamental que todos os níveis sejam analisados no processo de construção, manutenção ou defesa da legitimidade.

De acordo com Suchman (1995), embora as entidades possam procurar alcançar todos os tipos de legitimidade, nem todas as tentativas de legitimação tem igual sucesso. Apesar disso, legitimidade é um pré-requisito para a sua conexão com o ambiente, é necessária para aumentar a sua estabilidade, garantir sobrevivência e viabilidade.

Nesse sentido, a tipologia proposta por Suchman (1995) e delimitada por Drori e Honig (2013), bem como as relações e níveis de legitimação entre uma entidade e seu ambiente, serão explorados no presente trabalho.

Para tanto, verificou-se bases que dariam suporte à pressuposta legitimidade interna da avaliação da pós-graduação na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo. Esta constatação foi obtida de acordo com a percepção dos coordenadores de programas da área, utilizando-se a tipologia proposta por Suchman (1995) e sistematizada por Drori e Honig (2013), a qual discrimina as tipologias de legitimidade apresentadas inicialmente por Suchman (1995) e as categoriza em interna (legitimidade pragmática e moral) e externa (legitimidade cognitiva).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Tipo e Método de Pesquisa

Pesquisa é um processo de investigação sistemática e metódica que trata de um problema, com o objetivo de sintetizar ou revisar o conhecimento existente; gerar novo conhecimento; fornecer soluções ou explicar o problema; esclarecer uma situação existente ou novo fenômeno; bem como construir novos procedimentos. A pesquisa é diferenciada pela estratégia e pelos métodos adotados. O método distingue-se da metodologia, sendo esta a forma de conduzir toda pesquisa, desde a teoria até a coleta, processamento e análise de dados. Os métodos consistem na forma de coletar e analisar os dados, fazendo, assim, parte da metodologia (COLLIS; HUSSEY, 2005).

Em razão da natureza do projeto de pesquisa e do problema que se propôs analisar, qual seja, a legitimidade do processo de avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu* na área de administração, o método utilizado foi o qualitativo, que é mais subjetivo e envolve a análise e reflexão sobre percepções, visões e teorias, para o entendimento de fatos e atividades sociais e humanas. Foram também utilizados dados secundários, como, por exemplo, os resultados da avaliação da área de administração referentes aos anos de 2010 e 2013, para a contextualização do processo e conferir confiabilidade e validade aos resultados do trabalho (COLLIS; HUSSEY, 2005).

O método qualitativo⁹ está ligado ao paradigma fenomenológico (interpretativo), onde a realidade é subjetiva, não é separada da visão do

⁹ Glazier & Powell (2011) afirmam que a melhor forma de se entender a pesquisa qualitativa é definir a sua antítese, ou seja, o que ela não é. Ela não é um conjunto de procedimentos que depende fortemente de análise estatística para as suas conclusões e inferências ou de métodos quantitativos para a coleta de dados. De acordo com os autores, os dados qualitativos são: descrição detalhada de fenômenos e comportamentos; citações diretas de pessoas sobre as suas experiências; trechos de

pesquisador, tem valores e é parcial. Nessa condição, interage com o que está sendo pesquisado. Para o paradigma fenomenológico, o que importa não é a mensuração, mas sim o significado do fenômeno, de forma a interpretá-lo e entendê-lo dentro de um contexto (COLLIS; HUSSEY, 2005)¹⁰.

Em um trabalho qualitativo, a pesquisa é ainda questionada por não possuir o mesmo rigor de coleta e de análise de dados da pesquisa quantitativa. Dessa forma, buscou-se conferir maior rigor à pesquisa, utilizando-se do estranhamento, da reflexividade e da validade como técnicas sempre postas em prática durante o estudo (MARTINS, 2013).

Nesse sentido, o presente trabalho teve como estratégia o estudo de caso, que é um método de pesquisa de fenômenos sociais e humanos, o qual utiliza um conjunto de técnicas de pesquisa usuais para avaliar uma realidade social. A característica central do estudo de caso é não estar fortemente concentrado nos métodos de investigação empregados (qualitativo ou quantitativo), porém, ser importante para caracterizá-lo (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2006).

Essa estratégia do paradigma fenomenológico é ideal quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, e quando o foco são fenômenos contemporâneos, em que não há definição clara sobre os limites entre fenômeno e contexto (YIN, 2001)¹¹.

documentos, registros e correspondências; gravações ou transcrições de entrevistas e discursos; dados com maior riqueza de detalhes e profundidade e interações entre indivíduos, grupos e organizações.

¹⁰ O método de pesquisa no paradigma positivista é dedutivo, de causa e efeito, por meio de teste de amostra objetivo, preciso e confiável de hipóteses, de forma a generalizar conclusões, explicando fenômenos e os prevendo. Dessa forma, no processo normal positivista, estuda-se a literatura para estabelecer uma teoria e testá-la com uma hipótese. O método de pesquisa qualitativo é indutivo, ligado ao contexto com o desenvolvimento de padrões e teorias para o entendimento de um fenômeno específico, único ou pequena amostra.

¹¹ O estudo de caso é uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real. As fronteiras entre o fenômeno e o

A avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu* na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, por possuir diversas peculiaridades e por ser um processo único, foi o caso escolhido para ser o foco desta pesquisa. Dessa forma, é um tipo de caso holístico, com unidade única de análise (avaliação da pós-graduação no país na área da Administração, Ciências Contábeis e Turismo). Escolheu-se esse delineamento porque o presente caso satisfaz as condições para teste do arcabouço teórico, por não haver dificuldade em analisar uma unidade lógica como um todo e por este ser único e exclusivo (YIN, 2001).

Além disso, a área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo foi escolhida, pois é uma área onde se observou um grande crescimento do número de cursos de Mestrado Profissional da Avaliação Trienal de 2010 para a Avaliação Trienal de 2013 e, por esta ser uma modalidade relativamente nova (criada em 1998, por intermédio da Portaria nº 080, de 16 de dezembro de 1998), tendo a sua avaliação sido discutida no âmbito dos PPG por ainda ter viés acadêmico.

Nesse sentido, o estudo busca caracterizar o sistema de avaliação dos PPG em Administração, Ciências Contábeis e Turismo e usar a teoria para explicar o fenômeno da legitimidade neste processo, tratando-se de um estudo de caso explanatório (YIN, 2001)¹².

contexto não são claramente evidentes e são diversas as fontes de evidências utilizadas. Entre as suas diversas aplicações cita-se: (a) explicar ligações causais em intervenções ou situações da vida real que são complexas demais para o tratamento por meio de estratégias experimentais ou de levantamento de dados; (b) descrever um contexto de vida real no qual uma intervenção ocorreu; (c) avaliar uma intervenção em curso e modificá-la com base em um estudo de caso ilustrativo; e (d) explorar aquelas situações nas quais a intervenção não tem clareza no conjunto de resultados. O estudo de caso deve apresentar, de forma sumária, informações sobre o "background" teórico que sustenta o estudo (YIN, 2001).

¹² Os estudos de caso são classificados como do tipo de pesquisa exploratória, mas, há outros tipos de estudo de caso listados na literatura, como os descritivos; os ilustrativos; os experimentais, e os explanatórios (YIN, 2001).

3.2 Processo de coleta de dados

Conforme descrito por Godoi, Bandeira-de-Mello e Silva (2006), o estudo de caso não está concentrado nos métodos de investigação empregados (qualitativo ou quantitativo), mas no tipo de questão que estes respondem, buscando-se compreender um caso especial e suas características, peculiaridades e complexidade. Assim, os dados coletados neste trabalho não buscaram medir os eventos estudados de forma quantitativa, nem se empregou instrumentos estatísticos na análise, apesar de terem sido utilizados relatórios oficiais que envolvem estatísticas em seu conteúdo.

Durante o processo de coleta de dados, foram obtidas informações descritivas sobre o processo de avaliação da pós-graduação em administração (relatórios, dados oficiais e estudos anteriores sobre o processo de avaliação), registros oriundos do contato direto do autor com a situação estudada na condição de gestor da CAPES e por entrevistas sistematizadas (questões abertas), por intermédio das quais se procurou compreender o fenômeno (legitimidade) segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2006), ou seja, os coordenadores de PPG. Neste caso, a compreensão na visão dos sujeitos da pesquisa, que é característica do método qualitativo, busca a verificação

[...] de um meio social específico, uma base para construir um referencial para pesquisas futuras e fornecer dados para testar expectativas e hipóteses desenvolvidas fora de uma perspectiva teórica específica (GASKELL, 2002, p. 65).

A coleta de dados primários foi realizada por intermédio de entrevistas com os coordenadores de programas de pós-graduação em Administração, Ciências Contábeis e Turismo no país, por meio de ferramenta na rede mundial

de computadores¹³ e as respostas dos entrevistados foram captadas com o objetivo de identificar se o processo de avaliação seria legítimo e, em caso positivo, quais seriam os pressupostos da formação da legitimidade em seu aspecto interno (DRORI, HONIG, 2013). As perguntas constantes da entrevista foram elaboradas e estruturadas de forma que fosse possível verificar a existência de aspectos da legitimidade moral e pragmática (SUCHMAN, 1995) no conteúdo das respostas dos entrevistados (percepção dos coordenadores sobre a legitimidade do processo), conforme apresentado no Quadro 1.

TIPO DE LEGITIMIDADE	CONCEITO	ASPECTOS A SER IDENTIFICADOS
MORAL	Como é que a avaliação é vista pelos “ <i>stakeholders</i> ” (os coordenadores da PPG da área estudada)	a) Seus resultados e consequências (positivos ou negativos) b) Os procedimentos (positivos ou negativos) c) As pessoas e/ou a avaliação por pares (positivo ou negativo)
PRAGMÁTICA	Se a avaliação traz benefícios diretos ou é sensível às necessidades dos coordenadores da PPG da área estudada ou do macroambiente (comunidade científica e IES)	a) Benefícios diretos e indiretos? b) Troca de apoio mútuo? c) Respostas aos interesses e anseios? d) Auto-interesse da própria IES e coordenadores?

Quadro 1 Tipologias de legitimidade de Suchman (1995) e aspectos a ser identificados no conteúdo das entrevistas

¹³ Para a elaboração, distribuição das perguntas e coleta de dados, foi utilizada a ferramenta de pesquisa *SurveyMonkey*, disponível em surveymonkey.com.br.

Foram consultados todos os 164 Programas de Pós-Graduação da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo que possuíam cursos de Administração ou Gestão. Para tanto, foram encaminhadas as perguntas constantes do Quadro 2, com o intuito de buscar identificar nas respostas recebidas, os aspectos da legitimidade na tipologia de Suchman (1995), resultando em 21 entrevistas realizadas aos coordenadores de PPG em referência.

Refira-se que, com o intuito de atingir maior nível de representatividade da amostra, bem como isenção nas repostas, garantiu-se o sigilo dos entrevistados de forma que não foi solicitado que os coordenadores se identificassem, nem tampouco as respostas podiam ser relacionadas automaticamente aos coordenadores respondentes¹⁴. Além disso, o autor se identificou apenas como aluno de Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, sem ter revelado sua condição de gestor da CAPES, uma vez que a revelação de tal posição poderia inibir o atendimento ao questionário, bem como enviar as respostas.

¹⁴ Foi encaminhada a mesma entrevista aos consultores que atuaram na Avaliação Trienal de 2013 na área de administração (adaptada à condição dos entrevistados que neste grupo eram os consultores *ad hoc* da área de administração, ciências contábeis e turismo). Mas, o nível de atendimento foi insignificante, pois houve somente uma entrevista concluída. Dessa forma, o escopo do trabalho ficou delimitado à legitimidade na percepção dos avaliados.

QUESTIONÁRIO APLICADO	ASPECTO A SER IDENTIFICADO	OBJETIVO
A avaliação dos Programas de Pós-Graduação realizada pela CAPES é legítima?	Existência de legitimidade	Geral
Que razões explicariam essa legitimidade e a institucionalização deste processo?	Existência da legitimidade	Geral
Na sua visão, quais são as repercussões (positivas e negativas) desse processo para: i) o programa sob sua coordenação; ii) as IES que ofertam os cursos de Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> ; iii) a sociedade brasileira em geral?	Legitimidade moral e pragmática	Específico
Na sua opinião, como os procedimentos e critérios de avaliação contribuíram para a institucionalização e legitimação do referido processo avaliativo?	Legitimidade moral e pragmática	Específico
O fato de a referida avaliação ser realizada pelos pares contribuiu para este processo? Justifique a sua resposta.	Legitimidade moral e pragmática	Específico
Qual a relação que o senhor estabelece entre a avaliação e a melhoria da qualidade dos programas de pós-graduação em geral e do programa sob sua coordenação em particular?	Legitimidade pragmática	Específico

Quadro 2 Instrumento de coleta de dados

Além das entrevistas, foram também realizadas observações diretas do processo de avaliação como um todo, durante a realização de reuniões e eventos da Avaliação Trienal de 2013 (30 de setembro a 25 de outubro de 2013), nos quais o autor teve a oportunidade de estar presente na condição de gestor da CAPES, mas que eram eventos, em sua maioria, abertos ao público. É também importante registrar que a atuação como gestor da CAPES foi em outra Diretoria da CAPES, a qual não participava de processo decisório no âmbito de atuação da

CAPES na avaliação, além de que o autor já não atua na CAPES desde o ano de 2014.

As evidências foram também coletadas por meio de dados secundários, a saber: relatórios, documentos e estatísticas oficiais da Avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu*, bem como outros trabalhos científicos realizados no domínio da avaliação. Foram analisados na pesquisa documental, relatórios da CAPES, documentos da Avaliação Trienal de 2010 e 2013 e outros trabalhos acadêmicos sobre o tema. Nesse sentido, segundo Yin (2001, p. 109), “o uso mais importante de documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes”. Todos os dados foram arquivados em banco de dados em meio eletrônico (YIN, 2001). Desta forma, as diretrizes importantes propostas por Yin (2001) para a qualidade da pesquisa foram seguidas na etapa de coleta de dados, destacando-se a utilização de mais de uma fonte de evidência, a fim de conferir maior robustez às conclusões e possibilitar melhor avaliação do fenômeno a partir da análise de uma variedade de fonte de informação.

3.3 Análise dos dados

Definindo-se o método como sendo o qualitativo, a técnica empregada para análise de dados foi a análise de conteúdo, de acordo com a perspectiva de Bardin (2011)¹⁵. Para a autora, a análise de conteúdo constitui-se de técnica onde

¹⁵ De acordo com Bardin (2011), a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos resultados. De acordo com esta abordagem, a primeira fase é desenvolvida para sistematizar as ideias iniciais colocadas pelo quadro referencial teórico e estabelecer indicadores para a interpretação das informações coletadas. Esta fase compreende também a leitura geral do material a ser investigado e a sua organização. Tal sistematização serve para conduzir as etapas de análise. Na segunda fase, faz-se a exploração do material colhido, construindo-se a codificação com a classificação e agregação das informações em categorias simbólicas ou temáticas. Por fim, na terceira fase, realiza-se o tratamento dos resultados, a inferência e interpretação dos dados, de forma a captar os conteúdos manifestos e subentendidos em todo o

se busca descrever o conteúdo emitido no processo de comunicação, seja ele por meio de falas ou de textos, utilizando-se procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. De acordo com Oliveira (2008), a análise de conteúdo permite a descrição das mensagens e das atitudes vinculadas ao contexto da enunciação, bem como a realização de inferências sobre os dados coletados.

Produzir inferências sobre textos ou falas é o objetivo da análise de conteúdo, conferindo relevância teórica ao método, uma vez que a comparação com a informação puramente descritiva é de pouco valor. Um dado sobre o conteúdo de uma comunicação ganharia valor quando vinculado a outro vínculo que é representado por alguma forma de teoria (FRANCO, 1986). Assim, de acordo com este autor, produzir inferência em análise de conteúdo significa não somente produzir interpretações e suposições acerca de determinada fala ou texto, mas também em fundamentá-las com pressupostos teóricos e com as situações concretas de seus produtores ou receptores.

material coletado (no caso entrevista, documentos e observação). Então, a análise comparativa é realizada através da justaposição das categorias existentes em cada análise, ressaltando os aspectos considerados semelhantes e diferentes.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados do trabalho foram organizados de acordo com os objetivos propostos, iniciando-se pela caracterização do sistema de avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu* brasileira, evidenciando os seus fundamentos, especificidades e critérios, para, em seguida explorar a percepção dos coordenadores de programas vinculados à área de Administração, Ciências contábeis e Turismo acerca da legitimidade da avaliação.

4.1 Avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu* no Brasil: fundamentos e especificidades

No sistema de ensino superior brasileiro, as primeiras experiências envolvendo uma avaliação mais ampla das universidades iniciaram-se com a Pós-graduação *Stricto Sensu*, com o sistema avaliação dos cursos, concebido e implantado pela CAPES, órgão vinculado ao Ministério da Educação em 1976 (MACARI et al., 2008).

Criada em 1951 para "assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país" (FERREIRA; MOREIRA, 2002, p. 03), a CAPES teve como principal diferencial com relação às agências de fomento na área de educação e pesquisa¹⁶ o fato de que é também uma agência de avaliação (RIBEIRO, 2012).

Seu fomento está vinculado à avaliação dos programas de pós-graduação, a qual, aliás, também serve de referência para as demais agências, bem como para a FINEP e as

¹⁶ Tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e as Fundações estaduais de Amparo à Pesquisa (FAAPs).

próprias instituições de ensino superior (RIBEIRO, 2012, p. 64).

A partir de 1976, com a institucionalização da avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu*, os cursos que tinham qualidade acadêmica e científica, e produtividade, tinham o fomento garantido de acordo com tais critérios, para a concessão de cotas de bolsas de estudos. Inspirada em êxito de experiência anterior na avaliação realizada por pares - especialistas nas diversas áreas do conhecimento que analisavam o mérito dos pleitos individuais de bolsas de estudo no país e no exterior para emitir parecer sobre a concessão do apoio – a alocação e distribuição de bolsas de estudo no país passaram a ser institucionalizadas. A concessão de bolsas aos cursos a partir de então não seria mais realizada por demanda individual (balcão), mas de acordo com o mérito do curso, que passaram a ser avaliados por uma comissão (formada por acadêmicos com engajamento na pós-graduação e representatividade em sua área de atuação). Dessa forma, buscou-se evitar a fragmentação dos investimentos, bem como as pressões políticas sobre a tomada de decisão acerca do processo de concessão das bolsas (FERREIRA; MOREIRA, 2002).

Então, tornou-se comum os Comitês, concluir que determinados cursos não estavam aptos a receber cotas de bolsas ou auxílios à pesquisa, apesar de legalmente estarem aptos a funcionar e recebendo recursos de outras agências de fomento como o CNPq e a FINEP. No mesmo período, o CNPq, a FINEP e a CAPES assumiram o compromisso institucional de acatar coletivamente as decisões dos Comitês, mantendo ou interrompendo o financiamento de bolsas para os cursos (FERREIRA; MOREIRA, 2002). Assim, teria nascido a avaliação da pós-graduação de forma institucionalizada e corroborada pelos órgãos federais de fomento à pós-graduação e à pesquisa.

Os objetivos iniciais da concepção e adoção do sistema de avaliação são:
(a) facilitar a distribuição de bolsas de estudo para mestrandos e doutorandos,

orientando o investimento das agências oficiais de fomento conforme parâmetros técnicos e objetivos; (b) subsidiar a política educacional relativa à pós-graduação e à universidade; e (c) criar um sistema permanente de informações sobre a pós-graduação brasileira (MACARI et al., 2008).

Segundo Macari et al. (2008), poderia somar-se aos objetivos citados, a regulação da expansão da pós-graduação, com o apoio aos cursos novos que são incorporados ao Sistema Nacional de Pós-Graduação, e regular o credenciamento desses cursos, tornando válidos, em plano nacional, os certificados por eles expedidos. Apesar de conectados, nota-se que os primeiros objetivos estão mais ligados à orientação dos investimentos e das políticas públicas na Pós-Graduação *Stricto Sensu*, enquanto os demais buscam a garantia da qualidade do SNPG, uma vez que o poder de legalmente credenciar novos cursos e “fechar” cursos fracos e deficientes, fez com que os programas buscassem manter e aumentar a sua qualidade (RIBEIRO, 2012).

De acordo com Kuenzer e Moraes (2005), pode-se notar que as atividades de acompanhamento e avaliação da pós-graduação nortearam-se pelo Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG). O primeiro PNPG (1975-1979) estabeleceu como papel central da pós-graduação a formação de pessoal qualificado, principalmente docente, em um contexto de falta de recursos humanos para atingir os objetivos da época em que se aspiravam grandes projetos tecnológicos e de engenharia. No segundo PNPG (1982-1985), o foco foi a qualidade dos cursos, com a necessidade de reforçar e aperfeiçoar a avaliação, tida como prioridade na época. Foi neste momento que a avaliação se consolidou com as fichas de avaliação, informatização dos dados, criação das comissões e consultores nas várias áreas conhecimento, resultando na atuação cada vez maior e no envolvimento mais direto da comunidade científica no processo de avaliação. No terceiro PNPG (1986-1989) a pesquisa ganhou importância na pós-graduação, bem como a sua integração no Sistema de

Ciência e Tecnologia, como resultado de sua vinculação ao I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND), que tinha como meta a conquista da autonomia nacional.

Apesar de não ter sido publicado, por razões orçamentárias, dentre outras, foi durante as discussões do quarto PNPG, no início dos anos de 1990, que se tornou claro o esgotamento dos paradigmas vigentes da avaliação e a urgência em criar um novo modelo de avaliação. Era consensual que não mais seria possível avaliar a pós-graduação brasileira nos anos finais do século XX, com os mesmos critérios aplicados nas décadas anteriores (KUENZER; MORAES, 2005). Dessa forma, foi elaborado neste período um novo paradigma de avaliação, posto em prática em 1996 e que se manteve em sua essência até o período do estudo.

Na década seguinte, o PNPG 2005-2010 propôs, entre outras ações, maior flexibilidade do modelo de pós-graduação, a fim de estimular a expansão do Sistema, a formação de profissionais de perfis diferenciados para atender os setores acadêmicos e não acadêmicos, bem como a atuação em rede com os cursos de Doutorado e Mestrado Interinstitucionais¹⁷, visando reduzir os desequilíbrios regionais na oferta e desempenho da pós-graduação e atender às novas áreas do conhecimento (KUENZER; MORAES, 2005).

Atualmente, foram constadas as seguintes recomendações com relação à avaliação da pós-graduação (PNPG, 2011/2020): (i) aperfeiçoar as normas dos

¹⁷ Mestrado Interinstitucional (Minter) e Doutorado Interinstitucional (Dinter) são turmas de mestrado acadêmico e de doutorado conduzidas por uma instituição promotora (nacional) nas dependências de uma instituição de ensino e pesquisa receptora, localizada em regiões, no território brasileiro ou no exterior, afastadas de centros consolidados em ensino e pesquisa. As turmas estão vinculadas a programas de pós-graduação nacionais recomendados e reconhecidos com nota igual ou superior a 5. A instituição promotora é responsável por garantir o nível de qualidade das atividades de ensino e pesquisa desenvolvidas por seu programa de pós-graduação na instituição receptora (Disponível em: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/projeto-minter-e-ou-dinter>. Acesso em: 20 nov. 2015).

programas em rede (por exemplo, definindo qual curso que emite o diploma); (ii) incorporar a avaliação com especialistas internacionais de notório reconhecimento nas áreas dos programas com notas 6 e 7; (iii) realizar a avaliação na periodicidade quadrienal e avaliações em menor prazo para casos especiais; (iv) efetuar avaliações com periodicidade de 5 anos para os Programas com notas 6 e 7, com avaliações intermediárias especiais; (v) diferenciar os comitês de avaliação e o período avaliativo para os Mestrados Profissionais, com indicadores e critérios específicos; e (vi) introduzir novos indicadores na avaliação, tais como acompanhamento de egressos, interdisciplinaridade e atuação em redes e em associações, resultado de produção tecnológica, dentre outros. Nota-se, ainda que incipiente o novo Plano, que as diretrizes estabelecidas no PNPG vigente, como por exemplo, com relação à avaliação quadrienal, já começam a ser atendidas.

No que tange à metodologia da avaliação, desde a criação da avaliação da pós-graduação, houve a decisão de que a sua sistemática se orientaria pelos produtos, o que permitiria que se efetuasse o processamento e análise dos dados coletados, utilizando-se de procedimentos quantificáveis. Haveria mudanças na periodicidade de realização das avaliações, cujos períodos de tempo passariam a ser cada vez mais ampliados na medida em o SNPG se expandia de forma quantitativa, mas também se consolidava em termos de maturidade (MACARI et al., 2008). De anual, a avaliação dos cursos tornou-se bienal. De bienal passou a trienal e, finalmente, a partir da próxima edição, a avaliação do SNPG deverá passar a acontecer a cada quatro anos, com a realização de 48 seminários de acompanhamento durante o quadriênio, em cada uma das áreas de conhecimento.

Na década de 1980, com a finalidade de aprofundar a análise de dados disponibilizados anualmente pelos cursos avaliados, a sistemática foi aperfeiçoada na medida em que foram incorporadas visitas *in loco* às

instituições, realizadas por consultores de área *ad hoc*, para realizar as “supervisões” entre os períodos das avaliações (GATTI, 2001). Com o novo modelo, a avaliação tem se mostrado, além de eficaz, muito econômica, porque se garante a avaliação de forma periódica com menos de 1% do orçamento anual da agência¹⁸ e, nos anos de intervalo, o acompanhamento anual dos cursos, evitando que percam a sua qualidade e estimulando-os a crescer (RIBEIRO, 2012)

A avaliação evoluiu também com relação às escalas dos conceitos. Inicialmente, a avaliação dos cursos de mestrado e doutorado adotava uma escala de cinco conceitos: A, B, C, D, E, em ordem decrescente de acordo com a melhor qualidade. A escala adotada foi também modificada, substituindo a ordem de cinco conceitos, por notas de 3 a 7. Isso ocorreu principalmente em decorrência dos resultados da avaliação de 1994 e 1996.

Em 1994, 41% dos cursos de mestrado e 53% dos de doutorado obtiveram conceito A – ou seja, naquele período, correspondiam à maior nota na escala vigente. E em 1996 os resultados foram ainda mais alarmantes, com 79% dos cursos de mestrados e 90% dos de doutorado obtendo conceito A ou B. Tal fato revelou que o sistema estava se exaurindo, ao não conseguir discriminar mais a qualidade acadêmica entre os cursos avaliados. Assim, o comprometimento da capacidade discricionária de classificação e o efeito homogeneizador da avaliação, decorrente das exigências e critérios adotados (padrões de qualidade), levariam ao que se pode chamar de “ponto de mutação” da avaliação. Para modernizar o sistema e corrigir os seus desvios foram

¹⁸ Na Lei Orçamentária Anual de 2013, por exemplo, os recursos previstos para a ação orçamentária 20 RN (Avaliação da Educação Superior e da Pós-Graduação) foi de R\$ 20.672.441,00, o que representou 0,4% da dotação orçamentária final da CAPES no ano (R\$ 5.301.022.392,00). Todos os custos das atividades de avaliação, incluindo o pagamento de passagens, diárias e do Auxílio Avaliação Educacional aos consultores (retribuição prevista no Decreto n.º 6092/2007, para a realização de trabalhos de Avaliação Educacional) que atuaram na Avaliação Trienal de 2013 e nas reuniões preparatórias são contabilizadas nesta ação orçamentária.

necessárias modificações, tanto com a inclusão de novos critérios (inserção internacional dos PPG, qualidade das publicações de acordo como Qualis-Periódicos¹⁹, dentre outros) quanto na atribuição de notas para apreciação dos cursos. Foi também neste momento em que se decidiu que a avaliação passaria a ser trienal, com o acompanhamento anual de desempenho dos cursos. Outras mudanças foram a vinculação dos resultados da avaliação à homologação pelo Conselho Técnico Científico da Educação Superior (CTC-ES)²⁰ e a avaliação não mais dos cursos, mas dos programas de pós-graduação (NICOLATO, 2002).

Desde então, moldar-se-ia um novo processo de avaliação sistemática da pós-graduação. Na porta de entrada do sistema, para os cursos novos que almejam inserção no SNPG, há o processo de Análise de Proposta de Cursos Novos (APCN) que é realizado por chamadas anuais, para que os cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* possam funcionar e emitir certificados com validade

¹⁹ O Qualis-Periódicos classifica os periódicos por área de avaliação e passa por processo anual de atualização. Os periódicos são enquadrados em estratos indicativos de qualidade – A1, o mais elevado; A2; B1; B2; B3; B4; B5 e C.

²⁰ Conselho Técnico Científico da Educação Superior (CTC-ES) é um órgão colegiado deliberativo da CAPES, que, de acordo com o art. 13 do Decreto n.º 7692/2012, compete: –(i) assistir a Diretoria-Executiva na elaboração das políticas e diretrizes específicas de atuação da CAPES no tocante à formação de recursos humanos de alto nível, ao sistema de pós-graduação e ao sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico; –(ii) colaborar na elaboração da proposta do Plano Nacional de Pós-Graduação; –(iii) opinar sobre a programação anual da CAPES na área específica da Educação Superior; –(iv) opinar, na área de sua atuação, sobre os critérios e procedimentos para a distribuição de bolsas e auxílio institucionais e individuais; –(v) opinar sobre acordos de cooperação entre a CAPES e instituições nacionais, estrangeiras ou internacionais na área de sua atuação; –(vi) propor critérios e procedimentos para o acompanhamento e avaliação da pós-graduação e dos programas executados pela CAPES no âmbito da educação superior; –(vii) deliberar em última instância, no âmbito da CAPES, sobre propostas de cursos novos e conceitos atribuídos durante a avaliação dos programas de pós-graduação; –(viii) propor a realização de estudos e programas para o aprimoramento das atividades da CAPES no tocante à formação de recursos humanos de alto nível, ao sistema de pós-graduação e ao sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico; –(ix) opinar sobre assuntos que lhe sejam submetidos pelo Presidente da CAPES; e –(x) eleger o seu representante no Conselho Superior.

nacional. No meio do caminho de evolução e vida dos programas, há a avaliação dos PPG e conseqüentemente de seus cursos de mestrado acadêmico, mestrado profissional e doutorado, que é realizada periodicamente, uma vez a cada três anos, resultando em notas que vão de 1 a 7. “As notas (ou conceitos) 1 e 2 implicam o descredenciamento do curso do sistema, deixando de terem competência para emitir diplomas.

Na prática, isso significa que o curso é fechado, embora a CAPES não tenha papel de polícia. As notas 3 a 5 valem respectivamente "regular", "bom" e "muito bom". Além disso, há também os conceitos 6 e 7, que expressam excelência constatada em nível internacional. Somente os programas que têm doutorado podem aspirar às notas 6 e 7 (RIBEIRO, 2012, p. 64).

Ao final do processo de avaliação, as notas emitidas pelas Comissões de Área são homologadas pelo CTC-ES e, os resultados da avaliação fundamentam a deliberação do Conselho Nacional de Educação (CNE/MEC) sobre as notas dos programas e, conseqüentemente, implicam a renovação ou não de reconhecimento para que os cursos continuem em funcionamento. Entre os critérios da avaliação estão a infraestrutura, a proposta do programa, a análise do corpo docente e discente, a produção intelectual, a inserção social do curso, a integração do Programa de Pós-Graduação (PPG) com a educação básica e a formação de professores para esse segmento, bem como sua inserção internacional (RIBEIRO, 2012).

Dessa forma, seguindo a nova metodologia que se implantou no fim da década de 1990, a seriedade, transparência, eficiência e eficácia do trabalho realizado têm sido reconhecidas internacionalmente e a sua sistemática de avaliação é hoje uma referência na área (MACARI et al., 2008). Não há na América Latina e no Caribe, e é até difícil encontrar no restante do mundo, um sistema de avaliação comparável ao adotado no Brasil (GASSOLA, 2008 apud

MACARI et al., 2008). Segundo Helena Nader, presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em fala proferida no Fórum Nacional de Educação Superior realizado no CNE em março de 2015, a agência coordena “o melhor sistema de avaliação vigente, com importantes indicadores de qualidade e que, conectada a financiamentos, levaram ao significativo crescimento da pós-graduação”. Destaca ainda “o fato de a análise ser realizada por pares, agentes da comunidade científica e que conhecem melhor que ninguém as dinâmicas e particularidades universitárias”.²¹

Ainda no sentido da importância da avaliação da pós-graduação, Ribeiro (2012) destaca que sem a avaliação, o fomento poderia ser cego, porém, sem o fomento, a avaliação se tornaria um mero exercício acadêmico.

A relação virtuosa entre os dois é assegurada pela tradição brasileira da avaliação dos cursos de pós-graduação [...] e que é considerada por grande parte dos especialistas o fator que garante a qualidade internacional da pós-graduação brasileira (RIBEIRO, 2012, p. 64).

Em perspectiva análoga, Dupont (2007) aponta que a qualidade é o que legitima a avaliação de mérito e as avaliações da Pós-Graduação *Stricto Sensu* vêm permitindo a consolidação de sua relação virtuosa com o fomento. Assim, a avaliação não é apenas um exercício acadêmico: ela gera subsídios aos tomadores de decisões, desde o aluno, que poderá escolher os cursos e ser supervisionado por professores cientificamente produtivos e reconhecidos por seus pares; até o setor público e o privado, que têm à sua disposição informações e subsídios para conceder recursos de fomento de forma racional aos programas.

A título comparativo, e conforme Vartiainen (2005), o sistema de avaliação dos PPG no Brasil aproxima-se mais do modelo inglês, tendo como

²¹ Disponível em <<http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/7388-forum-nacional-de-educacao-superior-debate-as-perspectivas-sociais-da-avaliacao>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

pontos em comum o fato de ser um processo contínuo, padronizado, coordenado por instituição governamental, a avaliação ser externa e realizada por pares; possuírem periodicidade regular para a realização das avaliações (na Inglaterra de 6 em seis anos e no Brasil 4 em quatro anos, a partir da próxima avaliação); serem uma forma de prestação de contas dos resultados para a o Governo e a sociedade; bem como servirem de norte para orientar o investimento nas instituições. Na Finlândia, apesar de ser também uma avaliação externa e por pares, a avaliação é customizada para cada instituição, de acordo com suas características; a fim de atender as próprias necessidades das IES finlandesas, com o objetivo precípua de servir de instrumento para o desenvolvimento e a melhoria das Universidades (VARTIAINEM, 2005).

Nos Estados Unidos da América, o sistema de avaliação que estava se propondo à época pela Comissão para o Futuro da Educação Superior, em decorrência de projeto piloto desenvolvido para testar um modelo de avaliação nacional em universidades de alguns Estados (Miller, 2006), também teria características similares ao modelo inglês e brasileiro, com um conjunto de medidas padronizadas para a avaliação dos cursos, bem como com os credenciadores assumindo a avaliação de forma mais integrada e centralizada.

4.2 Percepção dos Coordenadores de PPG em Administração, Ciências Contábeis e Turismo sobre a Legitimidade do Processo de Avaliação

4.2.1 Percepção Geral da Legitimidade, Razões e Pressupostos

As questões elaboradas tiveram como objetivo verificar se os coordenadores dos Programas de Pós-Graduação avaliados considerariam o processo de avaliação legítimo, de forma a identificar as suas percepções sobre o

processo como um todo e as razões e pressupostos que fundamentam a legitimidade da avaliação.

Dessa forma, após as entrevistas, os dados foram sistematizados de acordo com a Figura 1, categorizados de acordo com a relevância (frequência) com que os motivos para justificar a legitimidade figuraram nas manifestações dos coordenadores de PPG (razões que explicariam a legitimidade e a institucionalização do processo).



Figura 1 Categorias analíticas para justificar a legitimidade da avaliação na percepção dos entrevistados

Como resultado das respostas, todos os entrevistados consideraram o processo de avaliação da pós-graduação legítimo, com razões e justificativas para a percepção de legitimidade se destacando de acordo com a relevância da frequência com que surgiram nas manifestações. Estas foram sistematizadas de acordo com as seguintes categorias:

a) Critérios e Indicadores: foi relevante a frequência com que os entrevistados citaram, como razão que justificaria a legitimidade da avaliação, o fato de haver critérios e indicadores consistentes, objetivos, transparentes e universais, ou seja, aplicados da mesma forma para todos os PPG. Isso demonstrou que a utilização de mecanismos de avaliação padronizados e generalizados para todos os programas é uma forma de tornar o processo legítimo devido à sua isonomia e racionalidade (VARTIAINEM, 2005).

“Considero legítima. Os indicadores utilizados refletem uma avaliação consistente que avança a cada triênio”
(Coordenador 19).

“Sim. [...] por ter critérios objetivos de avaliação”
(Coordenador 21).

“Considero legítima pois é baseada em regras e critérios de avaliação, e é realizada em toda a pós-graduação”
(Coordenador 13).

"[...] As regras são discutidas e divulgadas [...]"
(Coordenador 9).

“Sim, é legítima, pois a apresentação dos critérios, os quais eu considero transparentes, imprimem um ritmo de produção científica de forma indistinta entre os diferentes pesquisadores [...]" (Coordenador 5).

“Sim, pois é um processo com regras transparentes [...]"
(Coordenador 4).

b) Utilidade e Necessidade: houve também destaque nas observações dos entrevistados, como razões que legitimam a avaliação, a utilidade e/ou necessidade da avaliação. Tais fatores foram citados com frequência para justificar a legitimidade no processo da avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu*. Essa percepção vai ao encontro da definição de avaliação na qual a

atividade de avaliar deve fornecer informações que sejam úteis, para serem utilizadas no processo de tomada de decisão (ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, 2002), bem como para ser incorporadas à própria instituição a fim de ganhar legitimidade ou evitar potencial ilegitimidade (VARTIAINEN, 2005). Nas avaliações realizadas em universidades na Inglaterra e na Finlândia há, de acordo com Vartiainen (2005), um elevado nível de legitimidade pelo fato de a avaliação ser vista como uma ação necessária.

“Sim. É legítima! É um processo fundamental para a credibilidade dos cursos de uma área onde a "venda" de diplomas é uma tendência real.” (Coordenador 7).

“a avaliação é legítima e necessária [...]” (Coordenador 14).

“Avaliação é sempre útil e necessária” (Coordenador 15).

“A avaliação da CAPES é evidentemente legítima [...] pela necessidade de reconhecimento dos diplomas emitidos por programas [...]” (Coordenador 10).

“A avaliação é legítima e necessária. É extremamente necessário que ocorra algum tipo de processo de análise e avaliação que garanta a qualidade dos cursos de pós-graduação no Brasil.” (Coordenador 1).

“[...] pois é um *feedback*²² para os programas (Coordenador 18).

c) Condição legal e institucional: os aspectos da legalidade e da condição institucional da avaliação foram também consideravelmente

²² Apesar de não implicar dificuldades de entendimento, a palavra *feedback* é de difícil tradução para o português. As variadas soluções, como retroalimentação, parecer, resposta e retorno, dentre outras, dependem, sobretudo, do contexto. Na área de administração, entende-se *feedback* como um processo, onde uma informação sobre o desempenho, conduta e resultados influenciam um mesmo fenômeno, permitindo ajustes que mantenham um sistema funcionando corretamente (TARAS, 2010).

ressaltados nos registros das entrevistas como razões que conferem legitimidade ao processo de avaliação coordenado pela CAPES. Este aspecto foi também observado no estudo de Vartiainen (2005), no qual destaca que, na Inglaterra e na Finlândia, a institucionalização das funções de avaliação é reforçada pela avaliação, por ser realizada por organizações fortes e consolidadas, que aplicam modelos de avaliação de rotina e alocam os seus recursos em razão dos resultados da avaliação; além de ter previsão legal e ser, portanto, legitimada através de legislação (no caso da Inglaterra de forma mais marcante).

"A principal razão que justifica essa legitimidade é pela necessidade de ter um órgão governamental articulando o conjunto dos programas para uma padronização mínima de qualidade" (Coordenador 6).

"Ela é legítima porque é legal, é feita por uma agência do Governo [...]" (Coordenador 20).

"Sim. Por ser governamental [...]" (Coordenador 21).

"Entendo que ela seja legítima, em função da legalidade e do histórico da CAPES em contribuir com o desenvolvimento da pós-graduação no Brasil. Acredito que o processo esteja bem institucionalizado e que a regulamentação seja necessária (Coordenador 12).

"A avaliação da CAPES é evidentemente legítima, exatamente pela sua condição institucional [...]" (Coordenador 11).

"Concordo que a avaliação é legítima e deve ser institucionalizada [...]" (Coordenador 18).

d) Avaliação por pares: o fato de a avaliação ser realizada por pares e ter a participação da comunidade acadêmica no processo foi também revelada de forma marcante como sendo uma das razões justificam a legitimidade da avaliação da pós-graduação na área. Essa característica foi também vista nos

sistemas de avaliação na Inglaterra e na Finlândia que têm um patrimônio de legitimidade consolidado (VARTIAINEM, 2005).

"Sim. 1) É feita por pares. 2) As regras são discutidas e divulgadas. 3) Não há tendenciamento na formação do grupo de avaliadores. 4) pessoas experientes são envolvidas na avaliação e pessoas com menor experiência têm sido incluídas" (Coordenador 9).

"Sim, pois é um processo com regras transparentes e feitas pelos pares" (Coordenador 4).

"Sim. É legítima! [...]. Outro aspecto que a avaliação interfere positivamente é na quebra de "feudos" locais, onde "coronéis" do conhecimento distribuem diplomas de mestre, sem serem confrontados se realmente estão criando conhecimento (teste possível só em avaliações *peer review*²³, ou seja, tentando publicar em periódicos)" (Coordenador 7).

"[...] envolve os acadêmicos, ou seja, trata-se de uma avaliação por pares e não por técnicos do Governo" (Coordenador 20).

4.2.2 Percepção da Legitimidade Interna

Na segunda etapa de análise e tratamento dos dados buscou-se identificar se os pressupostos da formação da legitimidade interna (DRORI, HONIG, 2013), ou seja, a legitimidade moral e pragmática (SUCHMAN, 1995) estariam presentes no processo de avaliação da pós-graduação na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo.

Dessa forma, depois de coletados, os dados foram organizados em categorias observadas na teoria (SUCHMAN, 1995) e a frequência de seu destaque nas falas dos entrevistados.

²³ Avaliações *peer review* são as avaliações feitas por pares, ou seja, por especialistas da mesma área do conhecimento do avaliado.

4.2.2.1 Legitimidade Pragmática

De acordo com a concepção de Suchman (1995), o conceito de legitimidade pragmática não engloba a realização de juízos de valor positivos ou negativos sobre um processo e seus resultados, havendo, neste caso, o reconhecimento de sua utilidade para os próprios interesses dos *stakeholders* envolvidos no processo sem avaliação do seu mérito.

Como ilustra a Figura 2, sistematizou-se o conteúdo das respostas em três categorias: 1) utilidade para o próprio interesse dos atores, na condição de coordenadores de PPG, que interagem e participam do processo de avaliação como um todo (DRORI; HONIG, 2013); 2) a percepção dos atores de que valores similares aos seus estariam presentes no processo de avaliação, o que remeteria também à legitimidade pragmática de acordo com Suchman (1995); e 3) a percepção de apoio mútuo no processo, para que seja implementada uma política, no sentido de que se espera que, em um determinado contexto, esta ação teria valor e serviria a interesses comuns dos atores. Esta categoria estaria, de acordo com Suchman (1995), relacionada à questão da influência, não necessariamente porque se acredita que ocorrerão benefícios diretos, mas por se perceber que os responsáveis pela implementação da política ou da ação seriam sensíveis aos anseios dos demandantes. De acordo com o mesmo autor, essa seria a legitimidade pragmática em seu nível mais básico.

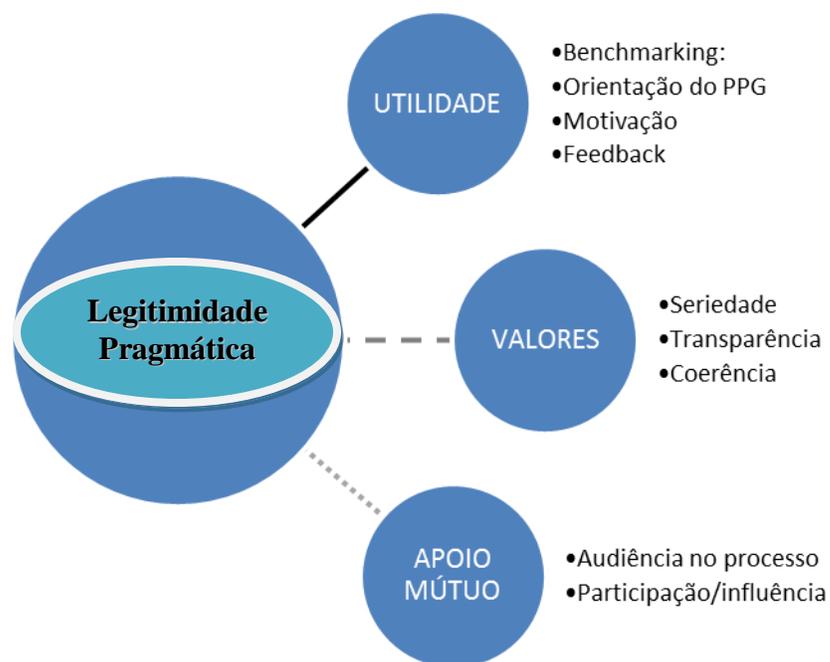


Figura 2 Legitimidade Pragmática: categorias e frequência de aparição na percepção dos entrevistados

A frequência de registros das categorias nas entrevistas foi representada pelas linhas que a ligam à legitimidade pragmática, com maior intensidade da cor e continuidade da linha representando a maior relevância e/ou frequência no aparecimento das categorias nas manifestações dos entrevistados.

A seguir são apresentados trechos das entrevistas dos coordenadores, as quais exemplificam as categorias ilustradas acima, sendo possível inferir a percepção dos entrevistados sobre a presença dos pressupostos da legitimidade pragmática no âmbito do processo de avaliação da pós-graduação na área de administração:

a) Utilidade: a utilidade da avaliação para os próprios interesses dos entrevistados na condição de coordenadores de PPG na área de administração,

ciências contábeis e turismo é uma forma de legitimidade pragmática conforme a definição de Suchman (1995). Tal categoria foi consideravelmente verificada, demonstrando a percepção desse nível de legitimidade pragmática com a revelação da utilidade da avaliação para os coordenadores e para os PPGs onde atuam.

“ Também ajuda a realizar um *benchmarking*²⁴ para que outros programas alcancem os mesmos conceitos” (Coordenador 17).

“ Classificam os programas. Alertam para o alinhamento do programa com as regras da CAPES”. (Coordenador 19).

“ [...] estimula o programa a continuar progredindo”. (Coordenador 21).

“Os programas têm critérios base para a definição de estratégias e metas. As IES também têm critérios para guiar a elaboração de proposta de novos programas e para a manutenção dos programas vigentes. (Coordenador 13).

“As regras de avaliação são claras (questionáveis), mas são divulgadas, o que permite que o planejamento estratégico do programa tenha diretrizes que compreendam o atendimento destas metas previstas. As IES podem comparar processos e resultados e considerar os pares como benchmarking ou para a adoção de boas práticas que melhorem os programas individualmente” (Coordenador 12).

“Sinalização para os pares sobre o trabalho que está sendo feito. Para as IES, é uma maneira de avaliar de maneira isenta cada um de seus PPG” (Coordenador 8).

“Para o nosso programa tem servido de balizamento de pontos que podem ser melhorados” (Coordenador 14).

“Sem ela ficaríamos perdidos sem saber o caminho a seguir. Ela fornece-nos os objetivos pretendidos e, desta forma, planejamos as estratégias e ações” (Coordenador 17).

²⁴ *Benchmarking* é uma ferramenta que consiste na mensuração dos resultados de uma organização, permitindo que ela compare seu desempenho com o de outras organizações, normalmente as líderes da área.

“Nós hoje buscamos o alinhamento com os resultados da avaliação e traçamos metas para melhorar os quesitos que ainda não estão bons, mantendo os quesitos considerados adequados” (Coordenador 19).

“Quanto ao programa em que coordeno, os critérios são utilizados como indicadores para o planejamento de novas ações e melhorias” (Coordenador 13).

“Seguramente, é a capacidade de orientação. Ou seja, com o passar do tempo, nota-se que a nossa área tem assumido critérios mais rigorosos em vários aspectos. No nosso caso, esses critérios foram orientadores do nosso planejamento estratégico. E a partir dele, criamos objetivos estratégicos que se transformaram em ações e, esses critérios acabaram proporcionando a melhoria do Mestrado Profissional em Administração” (Coordenador 8).

“A necessidade de atingir os parâmetros que serão avaliados faz com que a qualidade de produção de conhecimento melhore, tanto no geral como no nosso programa” (Coordenador 7).

“A avaliação é sempre um parâmetro que possibilita saber se o Programa necessita ou não de melhorias para atingir melhor conceito” (Coordenador 6).

“A avaliação obriga o corpo docente a produzir resultados efetivos, em termos quantitativos, postura que é repassada ao corpo discente” (Coordenador 5).

“[...] nossos docentes sempre se sentiram motivados e buscaram seguir os critérios da área e, desta forma, tivemos publicações mais relevantes, com teses e dissertações que contribuíram para a comunidade acadêmica e em alguns casos para a sociedade” (Coordenador 4).

Note-se que, para não pairar dúvidas acerca dos conceitos de legitimidade pragmática e de legitimidade moral de resultado, procurou-se não incluir nesta categoria as manifestações que continham juízo de valor explícito sobre o processo de avaliação. Assim, os aspectos observados para justificar a utilidade da avaliação foram variados, tais como exemplificados nos trechos

acima, com a possibilidade de utilização da avaliação como feedback aos programas; para realização de benchmarking com cursos melhor avaliados; para servir de diretrizes na orientação do planejamento dos programas; bem como para a motivação interna dos membros do corpo docente do PPG.

b) Valores: de acordo com Suchman (1995), uma entidade pode ser avaliada de diversas formas por seus atores, os quais lhe concedem legitimidade pelo fato de possuir valores similares aos seus (transparência, coerência, responsabilidade, honestidade, eficiência, perseverância, etc.). Por outro lado, o seu público-alvo pode, da mesma forma, deslegitimá-la, quando as suas crenças vão contra aquelas transmitidas pela entidade.

Nesse sentido, a percepção dos coordenadores de PPG de que valores similares aos seus estão imbuídos no processo de avaliação da pós-graduação também corrobora para a formação da legitimidade pragmática na perspectiva de Suchman (1995) e, assim, pôde-se classificar esse tipo de legitimidade pragmática. Embora menos presente do que o aspecto da utilidade, alguns valores foram mencionados e percebidos como presentes no processo de avaliação, tais como seriedade, coerência e transparência, como pode ser visto nos trechos a seguir.

“O processo de avaliação é mais objetivo e limita a parcialidade de vieses” (Coordenador 12).

“Credibilidade e seriedade; para a sociedade em geral apresenta-se a função pública da universidade, criar conhecimento, não distribuir diplomas!” (Coordenador 7).

“Transparência nos critérios subjetivos de avaliação” (Coordenador 18).

“Transmitem seriedade ao processo de avaliação” (Coordenador 21).

“Os procedimentos e critérios de avaliação conferem transparência e por conseguinte são vistos como um rigor necessário” (Coordenador 11).

“Ao definir metas relacionadas com a avaliação está se criando ou não conhecimento (publicações peer review), se solidifica a credibilidade de um sistema de pós-graduação” (Coordenador 7).

“Como considero que a avaliação da CAPES sempre foi muito coerente [...]” (Coordenador 4).

c) Apoio mútuo: de acordo com Suchman (1995), a legitimidade pragmática no nível mais basilar pode ser vista como uma troca de apoio mútuo entre a entidade e seu público alvo, para que sejam implementadas políticas na expectativa de que esta servirá a interesses comuns. Outra forma mais forte de legitimidade pragmática estaria relacionada à questão da influência, ou seja, a entidade contaria com o respaldo dos atores com as quais se relaciona, não apenas porque estes creem que o intercâmbio lhes trará benefícios diretos, mas também porque percebem que a entidade é sensível aos seus anseios imediatos.

Desta forma, chegou-se a essa categoria de legitimidade pragmática, de onde foi possível extrair trechos que demonstram a percepção dos coordenadores de PPG da área estudada, de que há apoio mútuo no âmbito de um processo, no qual se espera que o polo legitimador (coordenadores) perceba que o polo legitimado (Avaliação da PPG) serve a interesses comuns de ambos e parece sofrer influência dos avaliados. Embora em frequência menor que as categorias anteriores, foram notadas nas entrevistas com os coordenadores, a percepção de que estes exercem influência no processo de avaliação, bem como verificou-se a citação de instrumentos como o apoio e/ou fomento à instituição, bolsa produtividade ao pesquisador, reconhecimento, etc. que, na visão dos entrevistados, seriam uma forma de retribuição do seu apoio ao processo avaliativo.

“Uma vez que os procedimentos são definidos pela própria comunidade de pesquisadores que faz parte da pós-graduação, eles deveriam, em tese, representar o que esta comunidade pensa” (Coordenador 1).

“Sem dúvida. A legitimidade se estabelece porque os programas participam da discussão dos critérios, muito embora a definição fique a critério da CAPES” (Coordenador 17).

“A avaliação regular permite que se estabeleçam metas claras para o PPG que coordeno, bem como solicitam apoio institucional embasado no relatório de avaliação” (Coordenador 3).

“A bolsa de produtividade foi um importante instrumento de legitimação. Só consigo bolsa se for produtivo em termos de quantidade de artigos. A exigência de ter essa bolsa para participar do CNPq e de alguns postos na CAPES ajudou a legitimar. A própria bolsa, que remunera em dinheiro, também contribuiu (Coordenador 20).

“ [...] A academia não se manifestou com suficiente crítica sobre a avaliação, foi aceitando porque encontra-se ainda na Menoridade de que nos fala Kant, ansiosa por Reconhecimento, ao invés de seguir um projeto de formação” (Coordenador 20).

“O processo de distribuição de recursos, orientado pela avaliação, é direcionada para meritocracia, o que é também um benefício para as IES” (Coordenador 20).

4.2.2.2 Legitimidade Moral

Da mesma forma que na legitimidade pragmática, os dados coletados foram organizados de acordo com o conteúdo das respostas e vinculados às categorias, as quais foram extraídas da definição de Suchman (1995).

Conforme Suchman (1995), a legitimidade moral envolve juízo de valor, ou seja, uma avaliação crítica realizada pelos atores acerca do processo, a qual

pode ser verificada de acordo com aspectos distintos do processo, a saber: 1) avaliação de seus resultados e/ou consequências; 2) avaliação dos processos e técnicas; e 3) avaliação de estruturas e pessoas. Esta última estaria relacionada com o carisma dos dirigentes, mas para efeito de adaptação ao objeto do estudo e categorização, foi substituído pela competência técnica do corpo avaliador (avaliação por pares).

A legitimidade estrutural não foi levada em consideração e categorizada, uma vez que não foi questionada nas entrevistas e faria mais sentido no estudo de uma organização propriamente dita, o que não é o caso do estudo. De acordo com tais categorias, os dados foram organizados e classificados de acordo com a frequência de sua aparição nos trechos das entrevistas.

A Figura 2 ilustra as categorias da legitimidade moral. A relevância e/ou frequência de acordo com a qual a categoria foi observada nas entrevistas, foi também pelas linhas que ligam a legitimidade moral às suas categorias, com maior intensidade da cor e continuidade da linha, e representando a maior relevância e/ou frequência percebida das categorias.



Figura 3 Legitimidade Moral: categorias e frequência

Como a legitimidade moral envolve necessariamente juízo de valor, os dados foram classificados conforme o seu conteúdo crítico (positivo e negativo) e representados no quadro 3 com os sinais de maior (>) e menor (<), na medida em que os conteúdos positivos e negativos foram mais ou menos percebidos no âmbito das categorias da legitimidade moral.

LEGITIMIDADE INTERNA	ASPECTO	FREQUENCIA	CONTEÚDO CRÍTICO
LEGITIMIDADE MORAL	RESULTADOS E CONSEQUENCIAS	ALTA	POSITIVO > NEGATIVO
	PROCESSUAL	ALTA	NEGATIVO > POSITIVO
	PESSOAS	MÉDIA	POSITIVO > NEGATIVO

Quadro 3 Legitimidade Moral: avaliações críticas

a) Resultados e Consequências: os resultados e as consequências das ações da avaliação constituem uma das formas usada para conferir legitimidade moral do processo (Suchman, 1995). No entanto, os resultados positivos do processo foram consideravelmente citados neste estudo, o que pode demonstrar a existência desse nível de legitimidade, de acordo com a percepção dos coordenadores de pós-graduação da área em estudo.

Os resultados positivos produzidos pela avaliação, os quais acarretam a melhoria dos cursos e orientam a sociedade na escolha de cursos melhor avaliados e, em tese, com mais qualidade, foram percebidos pelos entrevistados de forma mais frequente do que os resultados negativos, conforme trechos abaixo. Da mesma forma que no estudo de Vartiainen (2005) sobre a avaliação das universidades na Inglaterra e na Finlândia, observou-se que a legitimidade da avaliação se baseia no fato desta ser vista como uma ferramenta de desenvolvimento dos avaliados.

a.1) Resultados e consequências positivas:

“Aspectos positivos é que sinalizam a qualidade dos cursos, o que ajuda o aluno no processo de escolha” (Coordenador 14).

“Para a sociedade (é positivo), porque existe um processo transparente para a avaliação da Pós-Graduação no Brasil. (Coordenador 17).

“Legitimam a avaliação (aspecto positivo)”. (Coordenador 19).

“A sociedade em geral tem um instrumento objetivo para discriminar os cursos” (Coordenador 12).

“Positivamente, a avaliação permite o reconhecimento imediato da sua condição de excelência do programa para o país, ainda mais na ausência de outros sistemas de avaliação independentes confiáveis. (Coordenador 10).

“sinalização para a sociedade da qualidade da formação do PPG” (Coordenador 8).

“As repercussões são positivas para todos, seja interna ou externa à IES, pois o conceito é determinante para os Programas e para os interessados em cursar” (Coordenador 6).

“A repercussão positiva, em todos os níveis, é a existência de uma métrica e a possibilidade de compreensão, por parte da sociedade, do desenvolvimento (ou não) de cada um dos PPG” (Coordenador 3).

“i) Positivas: Busca de melhorias contínuas pelos docentes e discentes ii) Maior comprometimento com os cursos oferecidos. iii) Melhoria da qualidade do ensino (Coordenador 2).

“Positiva - Cursos que buscam constantemente melhorar a sua qualidade. Alunos que tem um balizador sobre os melhores cursos e assim podem escolher melhor sua trajetória. Desenvolvimento de pesquisa básica e aplicada de qualidade” (Coordenador 1).

“Alunos que têm um balizador sobre os melhores cursos e, assim, podem escolher melhor a sua trajetória. Desenvolvimento de pesquisa básica e aplicada de qualidade. (Coordenador 1).

“O processo de avaliação obriga uma busca permanente pelas melhorias que é algo positivo para o sistema como um todo” (Coordenador 14).

“A avaliação ajuda a melhorar os índices. O que ela mede é apenas uma parte da qualidade dos programas. Procuramos cumprir com as exigências da avaliação para ser bem avaliados e poder fazer as outras coisas que interessam, mas não são vistas e não contam pontos” (Coordenador 20).

“Uma clara e contínua relação (avaliação e melhoria), que sabemos, pode impactar significativamente o programa” (Coordenador 21).

“O fato dos programas serem avaliados direciona as ações para melhorias, tendo em vista os critérios de avaliação. (Coordenador 13).

“Apesar de ser um crítico da forma como a avaliação atual é feita, não resta dúvidas que há um grande esforço para melhorar a qualidade das pesquisas, para que os resultados sejam "competitivos"; assim, há um incremento de qualidade [...]” (Coordenador 12).

“Eu acho que existe uma relação direta com o processo de avaliação e a melhoria de qualidade dos programas [...]” (Coordenador 2).

“A Pós-graduação no Brasil tem avançado porque há um esforço contínuo de avaliação. Esta busca pela melhoria do desempenho tem criado, nos cursos em geral e pelo curso que coordeno, uma reflexão crítica sobre a ciência de boa qualidade e se temos a capacidade de realiza-la. Falta por exemplo, na graduação, este mesmo sistema de avaliação, razão pela qual a nossa graduação tem constantemente sofrido deterioração em termos de qualidade” (Coordenador 1).

- “[...] no meu programa, esta relação (avaliação e qualidade) é bem visível, pois estamos sempre buscando atender os indicadores da avaliação” (Coordenador 2).

a.2) Resultados e consequências negativas:

“O processo de avaliação burocratiza a gestão dos mestrados, faz com que nos preocupemos com detalhes de

gestão do curso, próprios para um programa acadêmico e para a gestão de verbas públicas. Como o MP não depende de verbas públicas, qual é a importância de cumprir prazos de defesa, por exemplo?” (Coordenador 20).

“Para a sociedade brasileira, a avaliação acaba fornecendo rankings. E como as notas são muito amplas (3, 4, ou 5), cursos diferentes podem estar sob a mesma nota” (Coordenador 20).

“[...] como é muito focado em métricas de processo e pouco em métricas de resultado, ele acaba distorcendo comportamentos” (Coordenador 21).

“O processo de avaliação atual, na prática, promove a homogeneização das estruturas universitárias, dos programas *stricto sensu* e também dos alunos formados, bem como estimula a criação de "estruturas de fachada", ou seja, produção científica aparentemente relevante cientificamente, mas sem representatividade e/ou repercussão internacional” (Coordenador 5).

“As repercussões são negativas entre a comunidade acadêmica, que encontra-se entre a falta de recursos, na dimensão institucional, e a exigência do cumprimento de prazos e metas quantitativas”. (Coordenador 11).

b) Processual: de acordo com Suchman (1995), os atores avaliam não apenas os resultados e consequências, mas também diferentes aspectos de atuação, como as técnicas e procedimentos, ou seja, os meios utilizados para se atingir um determinado resultado. Assim, foi a categorizada a legitimidade moral processual, podendo esta categoria ser identificada nas entrevistas, de forma a se analisar se os procedimentos e técnicas adotados na avaliação da área são vistos como positivos ou negativos pelos atores envolvidos.

Nesse sentido, pode-se perceber que, apesar da prevalência de percepções positivas sobre a categoria anterior, ou seja, os resultados da avaliação, os meios utilizados no processo de avaliação foram percebidos mais frequentemente de forma negativa do que positiva. Observações negativas

acerca da falta de clareza e inadequação dos critérios e indicadores; mensuração de resultados quantitativos em prejuízo da avaliação da qualidade; bem como a subjetividade no processo; surgiram com maior frequência do que as percepções positivas sobre o processo (inclusive com sentido oposto), tais como a transparência no processo, objetividade e clareza no método. As passagens abaixo exemplificam tal constatação.

Conforme visto no caso alemão com Schwarzwz e Struhkamp (2015), a avaliação com vários instrumentos pode tanto gerar confiança, como desmantelá-la em sua função de instrumento de controle burocrático, quando, ao invés de gerar transparência, sistematicidade e legitimação, acarretar ambiguidade, confusão e suspeita.

b.1) Aspectos negativos do processo:

“Como negativas, apenas que muitos critérios são definidos durante o processo, quanto todos deveriam estar fechados no início de cada trienal. Isto pode prejudicar o trabalho do coordenador. Para as IES também porque, muitas vezes, o resultado está atrelado à falta de clareza dos indicadores repercutindo na imagem da IES.” (Coordenador 17).

“Repercussão negativa é a subjetividade que às vezes pode permear o processo”.(Coordenador 18).

“Aspecto negativo é o alto grau de subjetividade que leva as avaliações que podem prejudicar os cursos” (Coordenador 14).

“O processo de avaliação da área de Administração valoriza IES que detém mais um programa da área, pois, é possível compartilhar professores e agregar produção intelectual. Essa situação torna difícil a competição para programas novos em instituições sem experiência de pós-graduação na área; O processo de avaliação por discriminação não avalia a qualidade intrínseca do programa e, as métricas utilizadas não dão conta do processo de formação do discente. (Coordenador 12).

“Negativos - nem sempre os critérios escolhidos para se avaliar os cursos são os melhores indicadores, o foco nos "pontos qualis" e não na qualidade da pesquisa pode comprometer o processo (Coordenador 1).

“Entendo que os procedimentos de avaliação deveriam ser voltados para o processo de formação do aluno e resultados do programa, além disso, na capacidade de aprendizagem e melhoria contínua da gestão e processos; assim, como são as certificações. Entendo que a CAPES deveria estabelecer critérios mínimos, que deveriam ser reavaliados sistematicamente, mas deixar claro sobre o mínimo de exigências e ações que o programa deveria atender para atingir o nível de recomendação” (Coordenador 12).

“O que é complicado são as transformações intracritérios, como no quesito produção docente, que em nossa área, tem suas métricas definidas a posteriori, e contingentes em relação ao desempenho da área” (Coordenador 10).

“Um procedimento importante seria a avaliação subjetiva da produção científica, sem contagem de pontos. Os critérios de avaliação precisariam ser medidos qualitativamente pelo impacto que determinada inovação (social, tecnológica, etc.) provocou no local/região/território. A pontuação Qualis resultou em número de artigos publicados e pouca inovação e/ou tecnologia transferida à sociedade e ao setor produtivo” (Coordenador 5).

“Professores de cursos com nota 3 podem e devem avaliar cursos com nota 5? E se forem professores de cursos com nota 5, eles são de alguma forma concorrentes? A forma como a avaliação é feita também afeta, pois são dados gigantescos que devem ser organizados em pouco tempo, sem uma metodologia clara” (Coordenador 20).

“ O problema não está nas pessoas que realizam a avaliação, mas nos critérios exigidos para a avaliação da qualidade dos PPGs” (Coordenador 5).

“Para a coordenação de um PPG, as repercussões são sentimento de impotência diante de uma imagem produtivista provocada pelos critérios de avaliação. (Coordenador 11).

“ [...] eu acredito que a eficiência e até a eficácia seriam mais robustos se a avaliação ocorresse no processo de formação e não, fundamentalmente, nos resultados” (Coordenador 12).

“ [...] novamente ressalto que a subjetividade pode prejudicar a transparência. Não tenho conhecimento sobre a escolha dos avaliadores, nem da distribuição avaliador/programa” (Coordenador 18).

b.2) Aspectos positivos do processo:

“Os critérios objetivos (são positivos) contribuem para o processo, porém, deveria haver mais itens objetivos que não gerassem conflito” (Coordenador 14).

“Os procedimentos e a avaliação, na nossa forma de ver, são consistentes (em relação ao nosso programa). Todos no nosso programa conhecem a avaliação, incluindo professores, alunos e funcionários” (Coordenador 19).

“Contribuem (os critérios) na medida em que são aplicados a todos os programas de pós-graduação” (Coordenador 13).

“Os procedimentos e critérios de avaliação conferem transparência e, por conseguinte, são vistos como um rigor necessário” (Coordenador 11).

“Tira o efeito da subjetividade e interesses na avaliação” (Coordenador 4).

“Há clareza no método adotado para a avaliação” (Coordenador 3).

c) Qualificação e condição das Pessoas: o último aspecto que pôde ser categorizado no âmbito da legitimidade moral foi a legitimidade das pessoas que atuam no processo, ou seja, o fato de a avaliação ser realizada por pares, especialistas na área do PPG avaliado.

Nesse quesito, quando os coordenadores foram questionados se a avaliação por pares contribui para o processo, houve percepções neutras, reconhecendo a contribuição positiva da atuação dos consultores da área, mas

registrando ressalvas com relação a esse tipo de avaliação, conforme passagens abaixo extraídas das entrevistas.

“Claro, mas a avaliação por pares por si só é insuficiente”.
(Coordenador 20).

“Sim, embora conflitos de interesse poderiam ser melhor monitorados” (Coordenador 21).

“Em parte, pois nos itens qualitativos, fica muito sobre a visão do consultor” (Coordenador 2).

“Sim, não há dúvidas. De qualquer modo, sabemos que o assédio em torno da equipe de avaliadores ocorre sistematicamente” (Coordenador 11).

Ressalte-se que a avaliação por pares é também adotada no sistema inglês e finlandês, que tem um nível alto de acúmulo de legitimidade (VARTIAINEN, 2005). Por outro lado, foi também adotado nas avaliações dos programas de universidades virtuais na Alemanha (SCHWARZ; STRUHKAMP, 2015), porém, apenas esse instrumento não garantiu a legitimidade do processo.

No entanto, nas demais percepções sobre a atuação dos consultores *ad hoc* houve mais considerações com conotação positiva do que negativa sobre a avaliação por pares. Observações acerca da importância da experiência dos consultores para o processo, da sua independência e da expertise técnica, foram mais frequentes que percepções negativas como a pouca isenção dos consultores e que a avaliação por pares é prescindível no processo, legitimando o processo conforme visto nos casos da Inglaterra e Finlândia (VARTIAINEN, 2005).

c.1) Percepções positivas: quando questionados se a avaliação por pares seria positiva e contribuiria para o processo, os coordenadores manifestaram-se de forma positiva como pode ser observado nos seguintes trechos:

“Sim, porque estes conhecem a realidade dos programas” (Coordenador 17).

“Acredito que sim. Os consultores ad hoc permitem a realização de avaliações independentes” (Coordenador 19).

“Creio que contribui, desde que os pares envolvidos no processo tenham conhecimento de avaliação de pós-graduação” (Coordenador 13).

“Não há dúvidas que sim! Se o processo é competitivo, a partir de comparação, o "prejuízo" de um é o "lucro" do outro” (Coordenador 12).

“Sim, não há dúvidas que a avaliação por pares contribui para o processo” (Coordenador 11).

“Sim. Para evitar os conflitos de interesse e os problemas de agência, criam-se critérios objetivos [...]” (Coordenador 10).

“Fortemente, ou seja, é realizado por gente que conhece o processo, desde dentro” (Coordenador 8).

“Sim. estes pares tem algum conhecimento do que é conhecimento na área” (Coordenador 7).

“Sim, é fundamental que continue sendo realizada por consultores ad hoc. (Coordenador 5).

“Não há muitas outras opções para se fazer a avaliação. Se não forem pelos pares teríamos que fazer por pesquisadores internacionais que muito provavelmente teriam mais restrições em entender a nossa realidade” (Coordenador 1).

c.2) Percepções negativas: apesar da preponderância das percepções positivas, registrou-se também algumas percepções negativas sobre a avaliação por pares, com relação à forma de atuação dos consultores no processo (como falta de isenção) e que a simples avaliação por pares não qualificaria o processo.

“os avaliadores não usaram os critérios de forma correta” (Coordenador 4).

“Gera muita polêmica (avaliação por pares), pois às vezes há a sensação de pouca isenção em certos casos, porém, esta é uma opinião baseada em críticas que escuto de outros coordenadores que se sentem preteridos” (Coordenador 14).

“Penso que a modalidade de consultores ad hoc para mestrados não qualifica o processo” (Coordenador 6).

“Em alguns momentos, houve falha de compreensão dos propósitos do programa que coordeno, já que os consultores ad hoc de Turismo/Hospitalidade são poucos e os pareceres partiram de docentes de Administração e de Ciências Contábeis” (Coordenador 3).

“[...] criam-se critérios objetivos que - no limite - transformam os consultores em meros auditores de sim e não” (Coordenador 10).

4.3 Resultados da avaliação de 2010 (triênio 2007 a 2009) e 2013 (triênio 2010 a 2012)

A análise dos relatórios, estatísticas e documentos oficiais das avaliações trienais de 2010 e de 2013, área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, e a observação direta, tiveram como objetivo servir de ponto de ligação da caracterização do sistema de avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu* com as entrevistas dos coordenadores, na medida em que ilustram os tópicos anteriores com os resultados das avaliações trienais de 2010 e 2013, bem como podem ser utilizados para verificar evidências, por meio de dados secundários, que corroborassem e valorizassem àquelas oriundas das entrevistas com os coordenadores da referida área (YIN, 2001).

4.3.1 Resultados da avaliação 2010 (triênio 2007 a 2009)

Os resultados do Relatório da Avaliação Trienal de 2010 (triênio 2007 a 2009) da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2010), indicam que esta área é uma das maiores no sistema de avaliação CAPES, com acentuado crescimento nos últimos anos (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2010, p. 1). Dados de outubro de 2009 indicam a existência de 136 cursos autorizados na área, de acordo com as seguintes modalidades:

- a) 30 mestrados profissionais;
- b) 77 mestrados acadêmicos, e 29 doutorados, organizados em 105 programas, com mais de 1.200 docentes permanentes.

De acordo com a CAPES (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2010), apesar de os primeiros cursos de mestrado em Administração e em Contabilidade terem sido instalados no país na década de 1970, observou-se que vários deles iniciaram recentemente as suas atividades, ou seja, há menos de uma década, concluindo que a área ainda se encontra em processo de consolidação, sendo observado, como consequência, o número de cursos de doutorado reduzido. Constata-se também que há uma significativa concentração geográfica dos cursos nas regiões Sul e Sudeste. Relatou-se também haver poucos cursos nas áreas de Contabilidade e de Turismo²⁵.

²⁵ Na área de Contabilidade há 17 cursos de mestrado acadêmico, quatro cursos de mestrado profissional, e quatro cursos de doutorado. A situação é mais dramática na área de Turismo, com apenas cinco cursos de mestrado acadêmico e um de mestrado profissional. Além disso, há apenas um único curso de doutorado nesta área.

De acordo com o relatório da CAPES (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2010), há sinais de melhorias qualitativas sobre a expansão quantitativa. Com relação à inserção internacional dos programas, observou-se um grande número de programas e projetos de pesquisa desenvolvidos com instituições do exterior e vários títulos de doutorado já outorgados na modalidade de dupla titulação, por força de acordos entre universidades brasileiras e europeias, com algumas teses recebendo premiações internacionais. Observou-se também uma quantidade considerável “de artigos publicados em revistas editadas no exterior, indexadas no *ISI* e no *Scopus/SCImago*²⁶, com elevados fatores de impacto [...] e, na sequência, o número de autores internacionais está aumentando”, revelando que o processo “permite olhar o futuro com certo otimismo”.

O relatório considerou também o número de cursos de mestrado profissional, o qual se revelou bastante reduzido à época. Constatou-se certa “crise de identidade” nos cursos de mestrado da área, uma vez que “há dissertações nos cursos de mestrado acadêmico que são claramente “profissionais” e trabalhos finais nos cursos de mestrado profissional que são claramente “acadêmicos”” (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2010, p. 2). Entretanto, considerou-se que isso não seria uma anomalia, mas sim uma característica das áreas no mundo que têm foco na aplicação.

Além disso, o documento registrou que tal crise de identidade estaria também relacionada à falta de clareza sobre a avaliação dos cursos de mestrado profissional, com critérios um tanto quanto indistinguíveis entre as duas modalidades. Entretanto, o relatório realça que normativos publicados recentemente, estabeleceram

²⁶ Companhias publicadoras de bases de dados de resumos e citações de artigos para jornais/revistas acadêmicos, cujo objetivo é oferecer uma cobertura abrangente das mais importantes e influentes pesquisas realizadas em todo o mundo.

[...] que a avaliação e o acompanhamento dos cursos de mestrado profissional devam ser realizados com ficha de avaliação diferenciada e por sub-comissão específica, preferencialmente composta por docentes que atuam em mestrados profissionais buscando solucionar a questão (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2010, p. 3).

4.3.2 Resultados da avaliação 2013 (triênio 2010 a 2012)

De acordo com o Relatório da Avaliação Trienal de 2013 (triênio 2010 a 2012) da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2013), a área contemplava 131 programas de pós-graduação em 2012, nas seguintes modalidades²⁷:

- a) 41 mestrados;
- b) 41 doutorados; e
- c) 50 mestrados profissionais.

Dos cursos avaliados no triênio em referência, “três quartos iniciaram atividades nos anos 2000” e mais de 20% já haviam passado por uma primeira avaliação trienal. “Outros 20% entraram em funcionamento durante o triênio em referência. Portanto, a área apresentou um crescimento de mais de 20% se comparado com o total de Programas avaliados na Trienal 2010”²⁸.

Notou-se também um acentuado crescimento do número de mestrados profissionais (65%) que foi superior ao crescimento dos Programas acadêmicos

²⁷ Dos 131 cursos, 121 foram avaliados na Avaliação Trienal de 2013, por estarem em funcionamento há mais de um ano.

²⁸ Quanto à distribuição dos programas na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, por região do país, 61 estão na região Sudeste, 22 no Nordeste, 29 no Sul, seis no Centro-Oeste, e três no Norte. Destaca-se que, do total de programas com doutorado, 82% estão nas regiões Sul (13) e Sudeste (20), continuando a carência de programas de doutorado na área nas regiões Centro Oeste, Norte e Nordeste do país.

(15%). O crescimento do número de cursos de doutorado foi aproximadamente o mesmo dos últimos dois triênios, continuando a tendência de evolução, conforme descrito no Quadro 4. O número de cursos de Mestrado Profissional superou o de Doutorado e de Mestrado Acadêmico.

O documento de área ressaltou o trabalho desenvolvido no último triênio, com esclarecimentos e definição de normas, bem como orientações mais específicas para os mestrados profissionais.

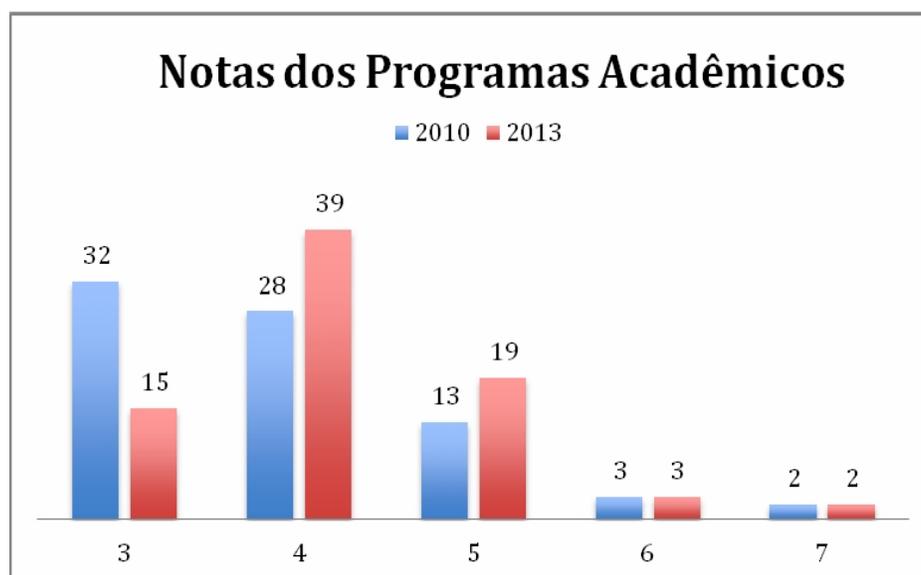
Outro indicador do crescimento da área foi o aumento do número de titulados. Em 2004 foram titulados 892 mestres, 487 mestres profissionais e 114 doutores, enquanto que em 2011 foram 1384 mestres, 572 mestres profissionais e 224 doutores (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2013).



Quadro 4 Crescimento do número de cursos de doutorado na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo

Fonte: COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (2013).

De acordo com o Relatório, e com relação à qualidade dos cursos, dos 32 programas acadêmicos com nota 3, sete já tinham recebido esta nota em três avaliações trienais anteriores. Devido a isso, foram realizadas reuniões de acompanhamento e visitas por consultores da avaliação, a fim de apoiar e orientar os coordenadores no sentido de auxiliar o planejamento dos cursos, com vistas à melhoria de seu resultado e, conseqüentemente, de sua qualidade. Como resultado, na avaliação 2010-2012, três deles receberam nota 4, evidenciando que a estratégia da avaliação de acompanhamento e apoio aos cursos “estagnados” apresentou resultados positivos. Os demais 25 programas acadêmicos com nota 3 foram implantados após 2003. Desses, 56% (14 cursos) apresentaram evolução e receberam nota 4 na Avaliação Trienal de 2013 (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2013). A evolução da qualidade dos cursos está representada no Quadro 5.



Quadro 5 Notas dos Programas na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo

Fonte: CAPES (2013).

Com relação aos cursos nota 4, foram analisados 28 programas acadêmicos, dois dos quais eram constituídos apenas de cursos de doutorado e seis cursos de mestrado. Dois destes programas eram cursos nota cinco no passado e tiveram suas notas reduzidas na avaliação anterior (Trienal 2010). A Comissão da Área constatou a recuperação do desempenho destes programas, entretanto, apenas um deles logou retorno à nota 5. Evoluíram para a nota 5 outros sete programas, que de acordo com o Relatório de Área, “melhoram, regra geral, o perfil de seu corpo docente e a sua atuação nas atividades do programa e na graduação da instituição. A distribuição da produção intelectual também melhorou, ou seja, evoluíram em qualidade, aproximadamente 30% dos programas que tinham nota 4 no início do triênio (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2013).

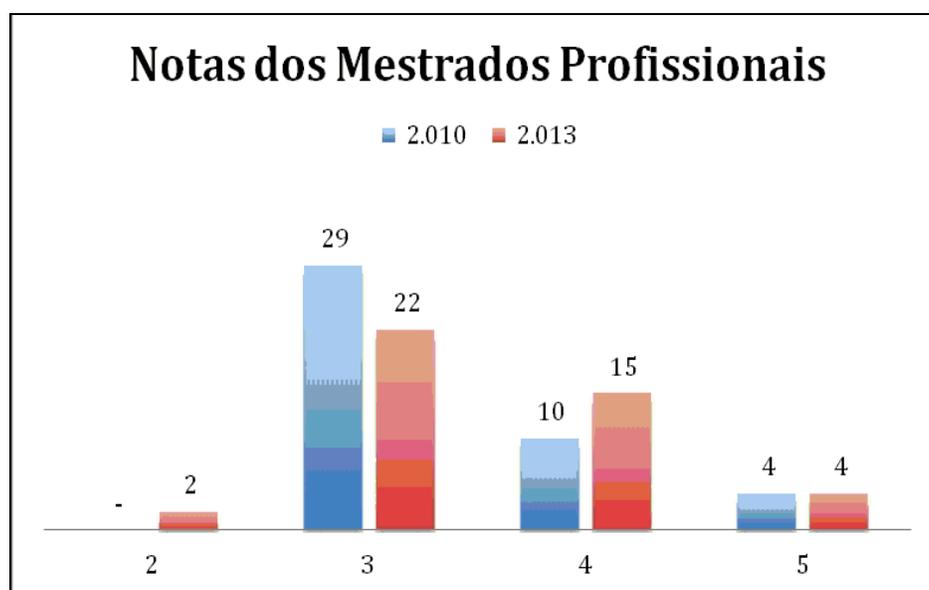
No conjunto dos programas com notas de 5 a 7, 13 mantiveram a nota do triênio anterior e dois Programas foram “rebaixados” para a nota 4; um programa 5 foi indicado para a nota 6; um Programa que era nota 6 foi indicado para nota 7; e, finalmente, um curso nota 7 foi indicado para a nota 5, ou seja, a evolução em qualidade de alguns programas compensou a piora da nota de outros, não havendo melhoria, nem piora no conjunto de Programas com notas de 5 a 7 (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2013).

Em análise separada dos cursos de Mestrado Profissional, verificou-se um grande crescimento do número de programas dessa modalidade que iniciou o triênio com 26 programas na área, sendo 14 com nota 3, oito com nota 4 e 4 com nota 5. No final do triênio, o número subiu para 43 programas recomendados, representando uma expansão de mais de 65% no período avaliado. A maioria

(15 de 17) das propostas de cursos implantados no triênio recebeu nota 3 na sua avaliação inicial, que, segundo o Relatório, ocorreu “por conservadorismo da área” que normalmente aprova os cursos novos com a nota 3 (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2013).

Com relação à evolução da qualidade dos cursos, “10 programas foram promovidos da nota 3 para a nota 4; um programa foi promovido à nota 5; quatro programas tiveram suas notas reduzidas, sendo dois programas de nota 4 para 3 e dois programas de nota 5 para 4. Foi recomendado ainda o descredenciado de dois programas”. A evolução da qualidade dos cursos de mestrado profissional está representada no Quadro 6. Foi também possível notar a melhoria da qualidade dos cursos para o nível intermediário. Segundo o Relatório, há

[...] esforços significativos dos programas para melhorar o seu desempenho na formação discente e na produção intelectual mas, ela tem também aumentado a demanda para qualificação de seus programas e esta é uma tendência na área (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2013, p.5).



Quadro 6 Notas dos Mestrados Profissionais na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo

Fonte: COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (2013).

4.3.3 Observação direta da avaliação 2013

A observação direta e os dados secundários referentes à Avaliação Trienal também corroboraram com os resultados obtidos nas entrevistas e com os resultados da avaliação trienal 2013 da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo. O processo de avaliação foi realizado durante o período de 30 de setembro a 25 de outubro de 2013, envolvendo 1.200 consultores da CAPES, distribuídos nas comissões de área de avaliação.

De acordo com o relatório final da avaliação trienal²⁹, o SNPG cresceu aproximadamente 23% no último triênio. Foram analisados 3.337 programas de

²⁹ Disponível em <<http://www.avaliacaotrienal2013.capes.gov.br/resultados>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

pós-graduação, que compreenderam 5.082 cursos, sendo 2.893 de mestrado, 1.792 de doutorado e 397 de mestrado profissional. O crescimento do sistema deu-se em todas as regiões do Brasil, sendo que a região Norte teve 40% de crescimento, seguida pelo Centro-Oeste com 37% e Nordeste com 33%. A região Sul teve crescimento de 25% e a região Sudeste de 14%. Tal crescimento demonstra que o Sistema vem crescendo de forma a reduzir desigualdades regionais, um dos objetivos do PNPG que corrobora para a legitimidade pragmática.

Foi também constatada a melhoria da qualidade do sistema de pós-graduação, uma vez que apenas 1,8% dos cursos avaliados em 2013 receberam conceitos 1 e 2 e foram, portanto, descredenciados. A análise das notas demonstrou também a estabilidade e melhoria de qualidade do sistema, tendo em vista que, em relação a nota obtida na avaliação anterior, 69% dos programas manteve o conceito obtido em 2010, e 23% aumentou de nota e apenas 8% diminuiu.

O crescimento e melhoria do Sistema podem ser percebidos também por outros indicadores tão importantes quanto à expansão dos cursos, como o aumento da produção intelectual e do número de mestres e doutores titulados. Os dados da avaliação demonstraram um aumento de 34% na publicação de artigos em periódicos científicos (171.969, em 2012) e do número de estudantes que obtiveram título de mestre ou doutor, que aumentou de 50.411, em 2010, para 60.910, em 2012.

Com relação à estrutura, pôde-se notar, de acordo com o relatório da CAPES (2013), uma grande evolução tanto da infraestrutura, com auditórios e dois andares inteiros com salas de reuniões; equipamentos de informática e de mídia próprios, bem como melhor organização logística no deslocamento e acesso dos quase 1300 consultores que participaram do processo avaliativo. Apesar do aumento do número de consultores e do período curto para a

realização da Trienal, pôde-se notar um grande aumento da qualidade dos serviços e na infraestrutura para a realização do evento.

4.4 Discussão

Constatou-se nas respostas às duas primeiras perguntas do quadro 1 que, apesar de os motivos variarem (figura 1), todos os entrevistados consideraram que o processo de avaliação é legítimo. Foram também relevados os aspectos da utilidade da avaliação para os programas de pós-graduação, o levou à identificação de pressupostos da legitimidade pragmática (SUCHMAN, 1995) nas primeiras respostas, apesar de as perguntas não estarem direcionadas para a aferição desse tipo de legitimidade. Outro pressuposto citado da legitimidade pragmática (SUCHMAN, 1995), no conteúdo das respostas, foi o reconhecimento da participação dos PPG na discussão dos critérios da avaliação, com a percepção de influência dos avaliados no processo de decisão (SUCHMAN, 1995).

Nas perguntas seguintes, o objetivo foi identificar os pressupostos da formação da legitimidade interna (DRORI; HONIG, 2013), ou seja, identificar se a legitimidade moral e pragmática (SUCHMAN, 1995) estariam presentes no processo de avaliação da pós-graduação. Ficou evidente, de acordo com o conteúdo das respostas, a existência de pressupostos da legitimidade pragmática, confirmando os indícios já verificados nas respostas às duas primeiras perguntas. As manifestações foram preponderantes com relação aos benefícios diretos que a avaliação da pós-graduação traz para o auto-interesse dos coordenadores das IES, trazendo respostas para seus próprios interesses e anseios, com a possibilidade de utilização da avaliação para *benchmarking*, *feedback* e orientação estratégica dos PPG; bem como para motivação do corpo discente e docente. Foi também possível verificar a percepção de que os valores positivos

estão presentes no processo de avaliação, por exemplo, a seriedade, coerência, transparência, dentre outros; e de apoio mútuo e sensação de que exercem influência sobre o processo. Portanto, a legitimidade pragmática pode ser bem caracterizada nas entrevistas em todas as categorias sistematizadas.

Com relação à legitimidade moral, pode ser verificada a percepção positiva dos coordenadores com relação aos resultados e consequências da avaliação, as quais implicam a melhoria dos PPG e servem para orientar a sociedade na escolha dos cursos mais bem conceituados. Contudo, as evidências desta pesquisa indicam que a legitimidade em sua dimensão processual não está consolidada, sendo objeto de questionamento e críticas. As críticas relativas ao processo de avaliação são dirigidas aos critérios, técnicas e procedimentos utilizados na avaliação. Elas incluem reflexões sobre a presença de subjetividade no processo e elevada demanda de informações exigidas devido ao processo de avaliação.

Na percepção dos participantes da pesquisa, os critérios de avaliação privilegiam a quantidade em detrimento da qualidade e empregam critérios similares para a avaliação dos mestrados profissionais e acadêmicos. Cabe destacar que a Área de Administração, Contabilidade e Turismo tem implantado diversas medidas e critérios que respeitam as especificidades das referidas modalidades de curso, incluindo a criação do comitê específico para fazer a avaliação dos mestrados profissionais.

O último aspecto que foi categorizado no âmbito da legitimidade moral foi a avaliação das pessoas que atuam no processo, ou seja, o fato de a avaliação ser realizada por pares, especialistas na área do PPG avaliado. Houve percepções neutras por parte dos coordenadores sobre a avaliação por pares, reconhecendo a contribuição positiva da atuação dos pares, mas com ressalvas com relação a esse tipo de avaliação quando questionados se a avaliação por pares contribui

para o processo. No entanto, houve consideravelmente mais avaliações positivas do que negativas.

A análise dos relatórios e estatísticas da Avaliação Trienal de 2010 e 2013 na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, destacou que a avaliação cumpriu o seu papel e a sua missão de garantir a qualidade dos cursos, bem como de regular a expansão do SNPG, aumentando o número de cursos com qualidade e restringindo a atuação daqueles sem condições mínimas de funcionar. Dessa forma, foram identificados os pressupostos de legitimidade pragmática no processo, no sentido de que a avaliação vem sendo útil para os propósitos dos *stakeholders* (comunidade acadêmica, cursos e coordenadores), com a expansão do sistema e aumento de sua qualidade, com o apoio e direcionamento das diretrizes a serem seguidas; para a sociedade, com a maior oferta de cursos e com maior qualidade; bem como para a autoridade legitimadora, que vem cumprindo a sua missão de expandir o sistema de forma qualitativa (SUCHMAN, 1995).

Deste modo, pode-se afirmar que a avaliação tem respondido de forma imediata aos anseios do seu público quando: (i) auxilia os cursos com notas mais baixas a evoluírem, havendo apoio mútuo no sentido de que seja implementada uma política organizacional com base na expectativa de que esta política, em um determinado contexto, tem valor e serve a interesses comuns (SUCHMAN, 1995); e (ii) tem ainda refletido os anseios da comunidade quando se verificou a expansão dos cursos de Mestrado Profissional de 2010 para 2013, respondendo os anseios e preocupações que foram registradas no relatório (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2010).

Apesar dos dados serem predominantemente objetivos, pôde-se extrair do conteúdo dos relatórios conclusões com conotação positiva sobre o resultado da avaliação, uma vez que há registros sobre o crescimento e expansão da área,

melhoria dos cursos e aumento de titulados, bem como da importância das discussões sobre o Mestrado Profissional:

As discussões sobre a identidade desses programas, sua produção, além do corpo docente e perfil discente, foram importantes e trouxeram grandes contribuições, que terão reflexo no desenvolvimento dos programas (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2013, p. 2).

Dessa forma, os dados documentais colaboraram para contextualizar o estudo, bem como corroboraram com a percepção de legitimidade pragmática e moral (SUCHMAN, 1995) já observada nas entrevistas.

Os resultados oficiais da avaliação trienal de 2013 e a observação direta também reforçaram os resultados da avaliação na área de administração e o conteúdo das entrevistas, podendo-se verificar evidências da utilidade da avaliação para os propósitos dos avaliados; da sociedade e da própria CAPES, quando se nota uma expansão do sistema como um todo, com o aumento do número de cursos, da sua qualidade.

No Quadro 7 são sintetizados os aspectos relativos à legitimidade, os quais puderam ser observados com a análise do conteúdo dos dados sistematizados.

Legitimidade Interna (Suchman)	Análise dos Dados e Evidências
Legitimidade Pragmática – Não pressupõe juízo de valor sobre a ação. Leva em consideração a utilidade da agência para os atores envolvidos, apoio mútuo entre atores e possibilidade de influência na tomada de decisão.	<ul style="list-style-type: none"> - A avaliação traz benefícios diretos e indiretos tanto aos cursos quanto ao SNPG e à sociedade. - Há apoio mútuo entre a autoridade legitimadora e stakeholders. - Há participação e influência para a tomada de decisão sobre o processo.
Legitimidade Moral – Pressupõe um juízo de valor sobre o quanto favoravelmente ou desfavoravelmente a atividade é vista dentro do seu microambiente.	

Legitimidade Moral de resultado	- A percepção dos coordenadores acerca dos resultados avaliação é preponderantemente positiva.
Legitimidade Moral das pessoas	- A qualidade e expertise dos avaliadores é vista como positiva (avaliação por pares) de forma preponderante sobre os comentários negativos sobre a atuação dos consultores.
Legitimidade Moral processual	- O processo ainda é alvo de um número considerável de críticas diretas e indiretas dos avaliados, apesar de haver visão positiva sobre alguns procedimentos e sobre a evolução do processo durante o tempo.

Quadro 7 Evidências constatadas da existência da legitimidade interna (SUCHMAN, 1995)

Notou-se forte presença da legitimidade na avaliação da pós-graduação em administração no nível pragmático e a relativa instabilidade da legitimidade no quesito moral, principalmente pelas críticas frequentes a aspectos processuais. Este fato não surpreende, uma vez que o processo avaliativo vem evoluindo para um constante e contínuo aperfeiçoamento desde o início, na medida em que o SNPG se expande e ganha cada vez mais maturidade. O “ponto de mutação” ocorrido na sistemática da avaliação na década de 90 é um exemplo ilustrativo dessa expansão.

Apesar disso, as críticas sobre essas questões podem servir para nortear os gestores envolvidos na tomada de decisões com relação ao sistema de avaliação, para que possam, em busca de um constante aprimoramento do sistema, debater os principais pontos junto com a comunidade acadêmica, tais como um maior peso para indicadores qualitativos, possíveis formas de minimizar a subjetividade ainda presente nas avaliações, a homogeneização dos cursos, a aplicação de regras distintas para os mestrados profissionais e acadêmicos, dentre outros.

5 CONCLUSÃO

A avaliação da pós-graduação *stricto sensu* é coordenada pela CAPES desde o ano de 1976 e consolidou-se desde então como instrumento de grande importância para a expansão e qualidade do Sistema Nacional de Pós-Graduação e para orientar o fomento, tanto por parte das agências brasileiras de vários níveis governamentais e setores não governamentais, bem como de organismos internacionais. O fomento está vinculado à avaliação dos programas de pós-graduação, sem o qual, a avaliação corre risco de ser apenas um exercício acadêmico, e sem a avaliação, o fomento pode ser cego (RIBEIRO, 2012).

As atividades de avaliação estão associadas *a priori* ao controle e à punição. Para torná-la eficiente, bem sucedida e legítima, é indispensável que a sua função se transforme também em incentivo, no âmbito de um processo que evolui da coleta e tratamento de dados e informações relevantes para a interpretação das informações coletadas e sua conversão em conhecimento passível de ser disseminado, para que contribua construtivamente para a tomada de decisões no sentido de desenvolver os PPG e todo Sistema Nacional de Pós-Graduação (MACARI; LIMA; RICCIO, 2009).

Com o objetivo de identificar a legitimidade do sistema de avaliação da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, buscou-se entender as bases e fundamentos da legitimidade da avaliação da área, de acordo com a sistematização de Honig e Drorig (2013), segundo a qual a legitimidade pragmática e moral da tipologia de Suchman (1995) fazem parte da legitimidade interna.

Os resultados do estudo apontaram que a legitimidade moral processual ainda precisa ser moldada e aperfeiçoada, tanto pela autoridade avaliadora, quanto pela comunidade científica, uma vez que essa modalidade sofreu severas críticas por parte dos entrevistados. No entanto, há que ressaltar que, no

decorrer do desenvolvimento do trabalho, puderam ser observados sinais que mostravam a existência de movimentos sensíveis dos tomadores de decisão para o aprimoramento do processo. Citam-se como exemplo, a realização das avaliações de forma quadrienal e com mais seminários de acompanhamento nos intervalos; bem como o desenvolvimento do processo de forma cada vez mais transparente (RIBEIRO, 2012).

Por outro lado, foi possível verificar que a legitimidade pragmática e a legitimidade moral estão arraigadas na avaliação da pós-graduação. Este fato não ocorre apenas em relação ao reconhecimento dos resultados positivos da avaliação em si, mas também em relação à visão de que a atividade é altamente relevante e útil para os atores. A sua contribuição e retorno para o aprimoramento das ações dos avaliados (coordenadores e IES), vem construindo as bases da legitimidade interna, nas quais a avaliação da pós-graduação na área tem se apoiado actualmente.

Portanto, com a ressalva da legitimidade moral processual, que ainda está em construção, é possível afirmar a existência da legitimidade interna da avaliação da pós-graduação no sentido de que há uma aceitação geral e uma validação normativa da estratégia da avaliação, através do consenso dos avaliados, os quais reforçam as práticas da avaliação, mobilizando membros de organizações em torno de uma ética, uma estratégia e uma visão ideológica comum (DRORI; HONIG, 2013). Neste sentido, conforme argumentado por Suchman (1995), embora possa se buscar o alcance de todos os tipos de legitimidade, nem todos são atingidos no processo de legitimação.

Como aplicação prática dos estudos de caso, o trabalho poderá servir para reforçar a necessidade de aprimoramento dos procedimentos e critérios no processo de avaliação, principalmente no Mestrado Profissional, bem como contribuir para a melhoria de práticas de coordenação dos programas. Poderá ainda ser ampliado o conhecimento de gestores públicos sobre o processo de

avaliação, com a possibilidade de aplicação dos mecanismos que incentivam a participação dos avaliados e fundamentam sua legitimidade no caso estudado, em outras ações de avaliação no âmbito da gestão de políticas públicas.

No tocante a estudos futuros, é possível vislumbrar a possibilidade de agenda para se aplicar o mesmo modelo, explorar a legitimidade interna (SUCHMAN, 1995) em escopos diversos da avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu*. O exemplo disso é a avaliação dos cursos de Mestrado Profissional ou a avaliação de PPG na área de exatas. Ademais, é também possível entrever a realização de um estudo mais amplo para analisar a legitimidade externa (cognitiva) de todo o Sistema de Avaliação da Pós-Graduação *Stricto Sensu* (DRORI; HONIG, 2013). Por último, um trabalho de análise de conteúdo dos recursos para a revisão de conceitos da avaliação apresentados durante o processo também poderia ser realizado para verificar a legitimidade de uma determinada área ou processo como um todo.

Uma dificuldade de caráter conceitual percebida no presente estudo consistiu no fato de que, quando se classifica e condensa os tipos de legitimidade de Suchman (1995) em níveis interno e externo, de acordo com o proposto por Drori e Honig (2013), associando as categorias em uma única classificação, pode se tornar, dependendo do caso, mais complexa e difícil a conclusão pela inexistência ou não da legitimidade interna. Outra limitação percebida foi metodológica. Na tentativa de colher uma amostra mais representativa, não foi possível identificar os entrevistados de forma a vincular as respostas aos cursos avaliados e à distribuição geográfica, o que permitiria uma análise de conteúdo por camadas de notas e regionalizada. Não foi também possível colher opiniões de outros *stakeholders* no processo, como os consultores ad hoc que atuaram na Avaliação Trienal de 2013. Porém, este fato não prejudicou o trabalho, ao contrário, foi percebido posteriormente como positivo, uma vez que acreditou-se que a tendência era de que os consultores tivessem opiniões “enviesadas”

positivamente sobre o fenômeno, uma vez que participaram do processo de avaliação como um dos atores principais na realização da avaliação.

Contudo, ressalta-se que a legitimidade, com origens na noção Weberiana de aceitação de comportamentos e crenças pelos atores sociais, não é perene e pode se abalar caso os atores não continuem atuando fortemente no reforço e aperfeiçoamento de seus pressupostos. Esta visão não é destacada apenas no contexto de qualidade, mas também de utilidade, o qual vincula-se principalmente na necessidade de direcionar o fomento, o que tem implicado resultados práticos decorrentes do apoio para o desenvolvimento dos programas da área de administração no país.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 229 p.

BECHELAINE, C. H.; CKAGNAZAROFF, I. B. **Por que as avaliações vão para a gaveta?** Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso dos resultados das avaliações de políticas públicas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E ÁREAS AFINS, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. 1 CD-ROM.

BEUREN, I.M; GUBIANI, C.A; SOARES, M. Estratégias de legitimidade de Suchman evidenciadas nos relatórios da administração de empresas públicas do setor elétrico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n.4, p. 849-75, Jul./ago. 2013.

BRENNAN, L. L.; AUSTIN, W. W. Addressing the need for management processes for higher education accreditation. **Innovative Higher Education**, Netherlands, v. 28, n. 1, p. 49-62, Sept. 2003.

COLLINS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 352 p.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Relatório de Avaliação 2007-2009**: área da administração, ciências contábeis e turismo. Brasília: CAPES, 2010. 35 p. Disponível em: <http://trienal.capes.gov.br/wp-content/uploads/2011/02/RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O_ADMINISTRA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Relatório de Avaliação 2010-2012**: área da administração, ciências contábeis e turismo. Brasília: CAPES, 2013. 59 p. Disponível em: Disponível em <<http://www.capes.gov.br/component/content/article/44-avaliacao/4649-administracao-ciencias-contabeis-e-turismo>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DEEPPHOUSE, D.; SUCHMAN, M. Legitimacy in organizational institutionalism. In: GREENWOOD, R. et al. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. London: SAGE Publications, 2008. p. 49-78.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: DOBBIN, F. (Ed.). **The new economic sociology**. Princeton: Princeton University, 2004. p. 111-134.

DRISCOLL, C.; CROMBIE, A. **Stakeholder legitimacy management and the qualified good neighbor**: The case of Nova Nada and JDI. *Business & Society*, v. 40, n.4, 2001, p. 442-471.

DRORI, I.; HONIG, B. A process model of internal and external legitimacy. **Organization Studies**, Berlin, v. 34, n. 3, p. 345-376, Mar. 2013. Disponível em: <<http://oss.sagepub.com/content/34/3/345.full.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

DURHAM, E. R. A institucionalização da avaliação. In: DURHAM, E. R.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Avaliação do ensino superior**. São Paulo: Edusp, 1992. p. 197-207.

FARIAS, L.G.Q. **Estratégias de legitimidade de Suchman evidenciadas pelas empresas brasileiras destinatárias do pedido do Carbon Disclosure Project**. 2013. 207 p. Orientador: Prof. Dr. José Célio Silveira de Andrade. Co-orientadora: Profa. Dra. Sônia Maria da S. Gomes. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2013.

FERREIRA, M. de M.; MOREIRA, R. da L. (Org.). **CAPES 50 anos**: depoimentos ao CPDOC/FGV. Brasília: CAPES, 2002. 343 p. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/texto/me001600.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987. 288 p.

FRANCO, M. L. P. B. O que é análise de conteúdo. **Cadernos de Psicologia da Educação**, São Paulo, v. 7, p. 1-31, ago. 1986.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

GATTI, B. A. Reflexão sobre os desafios da pós-graduação: novas perspectivas sociais, conhecimento e poder. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 108-154, set./dez. 2001.

GLAZIER, J. D.; POWELL, R. R. **Qualitative research in information management**. Englewood: Libraries Unlimited, 2011. 238 p.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006. 460 p.

GOLANT, B.D; SILLINCE, J.A.A. **The Constitution of Organizational Legitimacy: A Narrative Perspective**. Organization Studies, v. 28, n.08, p. 1149-1167. Los Angeles, Londres, Nova Delhi e Singapura. Sage Publicações, 2007. Disponível em: <<http://oss.sagepub.com/content/28/8/1149>>. Acesso em: 02 mar. 2013.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. In: _____. **Avaliação de políticas: policy-making como aprendizagem**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Cap. 8, p. 199-219.

KUENZER, A. Z.; MORAES, M. C. Temas e tramas na pós-graduação em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1341-1362, set./dez. 2005.

MACARI, E. A. et al. Sistema de avaliação da pós-graduação da Capes: pesquisa-ação em um programa de pós-graduação em administração. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 171-205, dez. 2008.

MACARI, E. A.; LIMA, M. C.; RICCIO, E. L. Uso do sistema de avaliação da CAPES por programas de pós-graduação em administração no Brasil. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 25, p. 68-96, set./dez. 2009.

MARTINS, R. **Metodologia de pesquisa: guia de estudos**. Lavras: UFLA, 2013. 64 p.

MILLER, M. A. The legitimacy of assessment. **The Chronicle of Higher Education**, Virgínia, Sept. 2006.

MSILA, V.; SETLHAKO, A. Evaluation of programs: reading Carol H. Weiss. **Universal Journal of Educational Research**, Estados Unidos, v. 1, n. 4, p. 323-327, 2013.

MSILA, V.; SETLHAKO, A. Lessons from an evaluation experience: the school wide improvement model (SWIM). **Mediterranean Journal of Social Sciences**, Itália, v. 5, n. 20, p. 1467-1474, Sept. 2014.

NICOLATO, M. A. A evolução da concepção e da linha de ação do programa CAPES-COFECUB. **Infocapes**, Brasília, v. 10, n. 4, p. 01-142, out./dez. 2002.

OLIVEIRA, D. C. Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. **Revista Enfermagem**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 569-576, out./dez. 2008.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Glossary of key terms in evaluation and results based management**. Paris: OECD Publications, 2002. 43 p. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/2754804.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2015.

PICININ, C. T. et al. Trajetória da pós-graduação e do fomento à pesquisa no Brasil. **Espacios**, Caracas, v. 33, n. 8, p. 10, abr. 2012.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009.

RIBEIRO, R. J. Para que serve a avaliação da pós-graduação. A visão da CAPES. **Revista Argentina de Educación Superior**, Argentina, v. 4, n. 5, p. 64-104, out. 2012.

SCHWARZ, C.; STRUHKAMP, G. Does evaluation build or destroy trust? **Evaluation**, Minneapolis, v. 13, n. 3, p. 323-339, July 2015.

SCOTT, W. R.; REUF, M.; MENDEL, P. J.; CARONNA, C. A. **Institutional change and healthcare organizations**. Chicago: The University of Chicago Press, 2000. 427 p.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. 2nd. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2001. 255 p.

SIGLER, T. H.; RHEE, K. S. Unlocking learning: discovering the keys to effective assessment. **Journal of Management Education**, New York, v. 38, n. 3, p. 303-312, June 2014.

SILVA, I. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 427-448, set./dez. 2010.

SUCHMAN, M. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, Mississippi, v. 20, n. 3, p. 571-610, July 1995.

TARAS, M. De Volta ao Básico: definições e processos de avaliação. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.5, n.2, p. 123-130, jul./dez. 2010.

TOST, L. T. An integrative model of legitimacy judgments. **Academy of Management Review**, Mississippi, v. 36, n. 4, p. 686-710, Oct. 2011.

VAN DER TOORN, J.; TYLER, T. R.; JOST, J. T. More than fair: outcome dependence, system justification, and the perceived legitimacy of authority figures. **Journal of Experimental Social Psychology**, New York, v. 47, n. 1, p. 127-138, Jan. 2011.

VARTIAINEN, P. Institutional tendencies of legitimate evaluation: a comparison of finnish and english higher education. **Evaluations Higher Education in Europe**, [s.n.], v. 30, n. 3-4, p. 371-384, Oct./Dec. 2005.

WEBER, M. **Os três tipos puros de dominação legítima**. Tradução de Gabriel Cohen. Rio de Janeiro: VGUedes Multimídia, 2008. 158 p.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 164 p.