

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS – CECH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E  
SISTEMAS PÚBLICOS - PPGOSP**

**LUIZ OTAVIO GONÇALVES DE LIMA**

**A ORGANIZAÇÃO COMO UM CAMPO: o caso de uma  
fundação de apoio de uma instituição federal de educação  
profissional, científica e tecnológica**

**São Carlos - SP  
2019**

**LUIZ OTAVIO GONÇALVES DE LIMA**

**A ORGANIZAÇÃO COMO UM CAMPO: o caso de uma  
fundação de apoio de uma instituição federal de educação  
profissional, científica e tecnológica**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós  
Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas  
Públicos para a obtenção do título de Mestre em  
Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Área de Concentração: Gestão de Organizações  
Públicas

Orientador: Prof. Dr. Silvio Eduardo Alvarez  
Candido

**São Carlos - SP  
2019**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

---

**Folha de Aprovação**

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Luiz Otavio Gonçalves de Lima, realizada em 15/03/2019:



---

Prof. Dr. Mário Sacomano Neto  
UFSCar

---

Prof. Dr. Silvio Eduardo Alvarez Candido  
UFSCar



---

Prof. Dr. Martin Mundo Neto  
FATEC

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Silvio Eduardo Alvarez Candido e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância está(ão) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.



---

Prof. Dr. Mário Sacomano Neto

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, que nunca desistiu de mim, mesmo quando eu menos merecia, nunca vi um amor tão grande assim.

Dedico, ainda, a toda minha família, alicerce em todos os ciclos de minha vida e, em especial, aos meus pais Romilda e Geraldo, pelo exemplo de vida humilde, honesta e batalhadora e também aos meus segundos pais, Juarez e Madalena, pela torcida e orações durante todo tempo.

Por fim, e não menos importante, à minha esposa Daniella, responsável por esse sonho e pela parceira em todos os outros.

## **AGRADECIMENTOS**

O início deste ciclo, em minha vida, foi providência divina. O caminho foi chuva de bênçãos e a reta final foi misericórdia, dia após dia. Assim, convicto de que nunca se anda sozinho, preciso agradecer àqueles que contribuíram para a realização deste trabalho, em especial:

Ao meu orientador, professor Dr. Silvio Eduardo Alvarez Candido pela paciência, incentivo, conselhos e organização com a realização desta pesquisa. Eternamente grato pela sua generosidade em compartilhar comigo suas reflexões.

Aos professores Dr. Mauro Rocha Côrtes e Dra. Thais Joi Martins, pelas contribuições e incentivos transmitidos na banca de qualificação, e aos professores que participaram da defesa, Dr. Mário Sacomano Neto e Dr. Martin Mundo Neto, os quais generosamente aceitaram analisar a minha pesquisa, contribuindo com valiosas ideias. Gratidão resume.

Aos demais professores do Programa, os quais possibilitam a construção de um alicerce teórico robusto que será fundamental para a continuidade da minha vida profissional.

Aos colegas do mestrado, com os quais dividi momentos de reflexões, em especial, aos companheiros Paulo e Rodrigo pela parceria nos estudos e viagens.

Aos amigos da Gerência de Gestão de Pessoas do IFSULDEMINAS-Campus Machado pelo incentivo desde o início desta trajetória.

Aos colaboradores da FADEMA, em especial, aos amigos Luciano Olinto e Christoffer Vitor, por todo apoio proporcionado durante a realização da pesquisa.

E ao IFSULDEMINAS-Campus Machado pelo apoio e incentivos concedidos no percurso desta missão pessoal e profissional.

## RESUMO

A emergência do “terceiro setor” no Brasil pode ser explicada pela análise das tentativas de implementação dos projetos de desenvolvimento econômico ocorridos durante o século XX no mundo e, em especial, no Estado Brasileiro. Entre as organizações que o integram encontram-se as fundações de apoio que atualmente constituem uma realidade da operacionalização do ensino, pesquisa e extensão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Entretanto, a atuação dessas entidades vem recebendo inúmeras críticas, seja pela sociedade, seja pelos órgãos de controle. Considerando esses questionamentos em nível nacional e ciente de que o estudo organizacional está permeado de abordagens teóricas que não conseguem revelar a verdadeira dinâmica das organizações, esta pesquisa propôs a utilização de uma metáfora alternativa às conceptualizações ortodoxas disponíveis para a compreensão das instituições, sugerindo que a organização pode ser compreendida como um campo de ação estratégica. Assim, a presente investigação teve como objetivo analisar a construção histórica da dinâmica política-cultural da FADEMA, fundação de apoio do IFSULDEMINAS. Para tanto, uma pesquisa qualitativa e de caráter longitudinal e retrospectiva foi realizada, haja vista que o estudo não se refere a um determinado momento, pelo contrário, a investigação procurou explorar fatos ocorridos na trajetória da FADEMA, desde a sua gênese até o ano de 2018. O método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso. Quanto a coleta de dados, esta envolveu o levantamento bibliográfico, documental e a realização de entrevistas semiestruturadas, os quais foram analisados e interpretados pela técnica de análise de conteúdo. Desse modo, observou-se que a metáfora utilizada para esta investigação possibilitou a compreensão da construção social do ambiente da FADEMA, bem como das suas relações de poder, ambas determinadas pela dinâmica interna e externa do campo.

**Palavras-chave:** Campo. Organizações. Fundação de Apoio. FADEMA.

## ABSTRACT

The emergence of the "third sector" in Brazil can be explained by the analysis of attempts to implement the economic development projects that occurred during the 20th century in the world, and especially in the Brazilian State. Among the organizations that integrate it are the foundations of support that currently constitute a reality of the operationalization of teaching, research and extension of the Federal Institutions of Professional, Scientific and Technological Education. However, the performance of these entities has received numerous criticisms, either by society or by the control bodies. Considering these questions at the national level and aware that the organizational study is permeated by theoretical approaches that fail to reveal the true dynamics of organizations, this research proposed the use of an alternative metaphor to the orthodox conceptualizations available for the understanding of institutions, suggesting that organization can be understood as a strategic field of action. Thus the present investigation had as objective to analyze the historical construction of the cultural-political dynamics of FADEMA, foundation of support of IFSULDEMINAS. In order to do so, a qualitative and longitudinal and retrospective research was performed, since the study does not refer to a certain moment, on the contrary, the research sought to explore facts that have occurred in the trajectory of FADEMA since its genesis until the year 2018. The research method used was the case study. As for data collection, this involved the bibliographical, documentary and semistructured interviews, which were analyzed and interpreted by the content analysis technique. In this way, it was observed that the metaphor used for this investigation allowed the understanding of the social construction of the FADEMA environment, as well as of its power relations, both determined by the internal and external dynamics of the field.

**Keywords:** Field. Organizations. Foundation of Support. FADEMA.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – O conceito de sistema

28

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Narrativas analíticas em análise organizacional	21
Quadro 2 – Características da Burocracia	25
Quadro 3 – Os quatro tipos de estruturalismo	29
Quadro 4 – Normatizações consultadas na internet sobre fundações de apoio	45
Quadro 5 - Documentos de domínio público consultados no site da FADEMA	46
Quadro 6 – Atribuições estatutárias do Conselho Curador e Diretoria Executiva	47
Quadro 7 – Caracterização dos entrevistados	48
Quadro 8 – Categorização da investigação	50
Quadro 9 – Histórico da educação profissional e tecnológica no Brasil	63
Quadro 10 – Acontecimentos significativos ocorridos na formação do campus Machado	65
Quadro 11 – Propriedades do governo interno da FADEMA	82

## LISTA DE SIGLAS

ADUSP - Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo

CAE – Campos de Ação Estratégica

CEFET - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CGU - Controladoria Geral da União

CIMMA - Centro Integrado da Mulher Margarida Alves

COAGRI - Coordenação Nacional do Ensino Agropecuário

COETAGRI - Cooperativa Escola dos alunos da Escola Agrotécnica Federal de Machado

CONFIES – Confederação Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DEA - Diretoria do Ensino Agrícola

FADEMA - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Extensão, Pesquisa, Ensino Profissionalizante e Tecnológico

FADEPE - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento, Ensino, Pesquisa e Extensão

FAEPE - Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FINATEC - Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos

FUNARBE – Fundação Arthur Bernardes

FUNDEP - Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa

IF – Institutos Federais

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

IFMG - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais

IFSULDEMINAS - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

MCTI- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MPE – Ministério Público Estadual

OBAP - Olimpíada Brasileira de Agropecuária

OS - Organização Social

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na modalidade de Educação de Jovens e Adultos

PROEP - Programa de Expansão da Educação Profissional

RFEPCT - Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

SEAV - Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário

SEDESE - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SETASCAD - Secretaria de Estado, Assistência Social, da Criança e do Adolescente

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU - Tribunal de Contas da União

UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

UFLA - Universidade Federal de Lavras

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFV - Universidade Federal de Viçosa

UIG – Unidade Interna de Governança

UNB - Universidade de Brasília

USP - Universidade de São Paulo

UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA ..	13
1.2 OBJETIVOS .....	16
1.2.1 Objetivo Geral.....	16
1.2.2 Objetivos específicos.....	16
1.3 JUSTIFICATIVA .....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 ABORDAGENS SOCIOLÓGICAS DAS ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS .....	19
2.1.1 Weber e a burocracia como tipo ideal.....	23
2.1.2 O estruturalismo e a burocracia na prática .....	28
2.2 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DAS ORGANIZAÇÕES BUROCRATIZADAS .....	32
2.2.1 As organizações como campos .....	32
2.2.2 O institucionalismo sociológico na análise organizacional e a burocracia como incorporação de mitos racionalizados do ambiente.....	36
2.3 BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	39
3 PERCURSO METODOLÓGICO .....	44
3.1 POSICIONAMENTO DA PESQUISA .....	44
3.2 FONTES E PROCESSO DE COLETA DE DADOS .....	45
3.3. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....	49
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	51
4.1 A FORMAÇÃO E A DINÂMICA DA FADEMA .....	51
4.1.1 A ascensão do “Terceiro Setor” .....	51
4.1.2 O campo das fundações de apoio .....	56
4.1.3 O IFSULDEMINAS.....	62
4.1.4 A FADEMA como um campo .....	68
4.2 TOMADA DE POSIÇÕES DAS ELITES DIRIGENTES .....	80
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	86
REFERÊNCIAS .....	90
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA .....	95

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Realizar o exercício de analisar o funcionamento das organizações, sejam elas públicas ou privadas, não é uma tarefa simples, pelo contrário, exige um significativo esforço para sistematizar e conciliar os inúmeros fatores que influenciam os comportamentos dos atores e da instituição durante o percurso de sua trajetória em busca da realização de sua missão. Morgan (2013) defende que uma forma de realizar esse exercício de compreensão das organizações se dá pela utilização de diversas metáforas, as quais permitem compreender e diagnosticar os problemas organizacionais para então administrá-los. Entretanto, embora se afirme que o processo metafórico consiste em um modo de simbolismo que permite fazer relacionamentos concretos entre o mundo subjetivo e objetivo, é de notório conhecimento que nenhuma metáfora consegue expressar a totalidade das características organizacionais (MORGAN, 1980).

As vertentes mais ortodoxas dos estudos organizacionais são predominantemente fundamentadas em metáforas do paradigma funcionalista, que expressa uma visão objetivista e que explicam a dinâmica social pressupondo a existência de unidade e coesão (MORGAN, 1980). Entre essas metáforas, encontra-se a da máquina e do organismo.

Enquanto essas abordagens têm sido fortemente questionadas há algumas décadas, não se verificou a emergência de abordagens alternativas capazes de organizar o espaço e estabelecer bases comuns nas quais os estudos das organizações possam avançar. Em decorrência disso, a área se tornou crescentemente caracterizada pela sua cacofonia (REED, 1999). Buscando contribuir para a construção de um programa de pesquisa mais amplo, e alternativo às conceptualizações ortodoxas, esta pesquisa propõe a utilização de uma metáfora alternativa para a compreensão das organizações. Propõe-se que a organização pode ser compreendida como um campo de ação estratégica.

A visão da organização como um campo é uma alternativa à visão racionalista e voluntarista da burocracia clássica e da administração científica, que assume que as pessoas nas organizações comportam-se sempre de maneira estritamente racional e auto-interessada, sem considerar o contexto e o que os outros estão pensando sobre elas. Ela ainda é uma alternativa à visão estruturalista sistêmica da organização nas quais as pessoas não têm muitas

escolhas a não ser se adaptar às regras e às dinâmicas de funcionamento do ambiente e das instâncias superiores das quais recebem ordens. Assim, a proposta nesta pesquisa será explorar uma visão que se proponha analisar a organização de uma forma não dualista quanto a concepção de agência-estrutura, considerando relações culturais e de poder de forma indissociável.

O conceito de campo se popularizou nos últimos anos por sua aplicação nas abordagens sociológicas dos estudos organizacionais para a compreensão do que as abordagens funcionalistas denominam de “ambiente” organizacional (DIMAGGIO; POWEEL, 1983; WOOTEN; HOFFMAN, 2008). Em linha com o que propõe Emirbayer e Johnson (2008) e Fligstein e McAdam (2012), o conceito pode ser aplicado de forma mais geral nos estudos organizacionais, para compreender não só o “ambiente”, mas a organização em si como um campo. Para utilizar a metáfora proposta como uma ferramenta de análise será necessário compreender o conceito de campo e sua aplicabilidade na esfera organizacional, bem como ainda assimilar que tal conceito deve ser operacionalizado em conjunto com as concepções de ação e poder, haja vista que é por meio de um exercício interpretativo exaustivo dessas concepções que se permitirá relacionar a teoria com o espaço analisado.

Por campo entende-se como sendo “um espaço estruturado de posições onde os atores sociais travam relações, fazem alianças e lutam entre si, bem como se relacionam com atores externos” (ALVES; AZEVEDO, 2007, p.493). Candido (2016, p.25), esclarece ainda que “cada campo é uma esfera específica e relativamente independente de socialização, com princípios de funcionamento próprios e historicamente constituídos”.

Já Fligstein e McAdam (2012) utilizam o conceito de campos de ação estratégica para tentar explicar a estabilidade e a mudança alcançadas por atores sociais em arenas sociais delimitadas. Por essa perspectiva, campos de ação estratégica seriam “arenas socialmente construídas, dentro das quais os atores com dotes de recursos variados disputam vantagem” (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p.10, tradução nossa).

Assim, a teoria de campos ao considerar a organização como entidade presente em um espaço social que possui suas próprias leis contribui no sentido de explicar as relações que essas estabelecem. Em específico, a teoria de campos de ação estratégica se diferencia das demais ao incorporar de forma sistemática a análise de vários elementos, entre eles, ação coletiva, Estado, cultura, organizações e espaço social, se afirmando assim em um instrumento para explicar o estado de emergência, estabilidade ou mudança em espaços sociais.

No cenário público, os órgãos, empresas e autarquias costumam ser vistos como organizações mal administradas, fazendo com que a imagem da ineficiência governamental esteja gravada na ideia de muitos brasileiros, “inclusive na de muitos servidores, afetando diretamente os valores e normas compartilhados pelos membros dessas organizações” (ROBBINS; JUDGE; SOBRAL, 2010, p.499).

Na instância educacional, as fundações de apoio constituídas no regime de direito privado vêm atuando há algum tempo junto às instituições públicas federais de ensino. Em linhas gerais, pode-se dizer que essas entidades têm como objetivo dar apoio gerencial e financeiro aos projetos que são formalizados por meio de convênios e contratos cujos titulares são em sua maioria, professores e/ou pesquisadores da instituição de ensino apoiada, pois atua nos processos de compras, licitações, prestação de contas, entre outros procedimentos.

A atuação dessas entidades de apoio recebem inúmeras críticas no que tange a sua atuação, haja vista que os serviços prestados em seu âmbito são confundidos com os serviços disponibilizados pelo próprio ente estatal que apoia, além do fato de utilizar a mesma sede e os mesmos colaboradores da entidade apoiada (DI PIETRO, 2018).

Alves e Azevedo (2007, p.495) exemplifica um dos questionamentos da sociedade sobre fundação de apoio, quando menciona o episódio em que “a Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo (ADUSP) passou a questionar a prática desse tipo de entidade do “terceiro setor” no interior da Universidade de São Paulo (USP)”. Em perspectiva semelhante, as reiteradas polêmicas sobre fundações de apoio que se tornaram públicas na mídia nacional, evidenciam a existência de uma relação pouco esclarecida entre dinheiro público e fundações de direito privado junto às instituições federais de ensino. O Tribunal de Contas da União (TCU), na qualidade de órgão de controle das fundações de apoio, emitem constantemente orientações sobre condutas específicas presentes na atuação dessas entidades, as quais podem ser encontradas em seus acórdãos de nº 655 de 2002, o de nº 2.731 de 2008, e o recente acórdão de nº 1.178 de 2018.

Nesse sentido, a presente pesquisa tratará a fundação de apoio do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS), denominada Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Extensão, Pesquisa, Ensino Profissionalizante e Tecnológico (FADEMA) como um campo, para que ao final a seguinte pergunta possa ser respondida: a construção histórica da dinâmica política-cultural de uma fundação de apoio de uma instituição federal de educação profissional, científica e tecnológica pelos atores que a compõe pode ser compreendida?

Para tanto, o foco de investigação se concentrará na formação e na dinâmica da FADEMA, bem como na análise das tomadas de posição das elites dirigentes, que para Pierre Bourdieu trata-se do campo do poder da organização. Ainda para a operacionalização da pesquisa será necessário considerar o ambiente da FADEMA como um campo, além de abordar a relação entre campos.

O trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos. Nesse capítulo introdutório é contextualizada a temática e a problemática a ser respondida por este estudo, bem como seus objetivos e sua importância. No segundo capítulo apresenta-se o aparato teórico que sustenta a pesquisa. Em seguida, no terceiro capítulo, destaca-se o percurso metodológico necessário para a presente investigação, descrevendo assim o posicionamento da pesquisa, as fontes e o processo de coleta de dados, além da análise e interpretação dos dados com a devida apresentação das categorias de análise constituídas em decorrência do material coletado. No capítulo quarto, intitulado “Resultados e discussões”, são apresentadas e discutidas as temáticas obtidas na fase da análise dos dados. E no último capítulo encontram-se as considerações finais.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a construção histórica da dinâmica política-cultural de uma fundação de apoio a uma instituição federal de educação profissional, científica e tecnológica pelos seus componentes.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Situar a constituição da FADEMA nas recentes transformações das formas dominantes de gestão pública;
- Identificar os processos isomórficos envolvidos na constituição e manutenção das fundações de apoio;
- Resgatar a trajetória da FADEMA, com a finalidade de contextualizar o campo pesquisado;

- Analisar se e como o corpo dirigente da FADEMA foi capaz de estabilizar as relações organizacionais, moldando as representações acerca da organização e as estratégias e estruturas adotadas.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

As teorias organizacionais desenvolvidas em um passado recente têm sido a ferramenta utilizada na compreensão da sociedade de organizações que presenciamos atualmente. Embora cada abordagem privilegie atributos teóricos específicos, ignorando os demais, Fligstein (2001) identifica algumas maneiras em que a teoria organizacional é útil para o estudo de governos ou organizações sem fins lucrativos, por exemplo. Para o autor, o estudo organizacional constitui uma área multidisciplinar desde a segunda guerra mundial, podendo ser perfeitamente objeto das pesquisas sociológicas, entendimento este compartilhado por Srour (2012), que lembra que as organizações tornaram-se assunto preferencial de investigação das Ciências Sociais, haja vista que se empenham em atividades socialmente valorizadas.

Entre as organizações que podem ser analisadas por meio de abordagens sociológicas encontram-se as fundações de apoio, entidades que se tornaram prática comum junto às instituições federais de ensino. Alves e Azevedo (2007) retratam que é rotineiro o debate da comunidade acadêmica em torno dos seus benefícios ou prejuízos para a esfera pública, mas ainda muito controvertido. Segundo os autores, o conhecimento das organizações que compõe o terceiro setor, estando entre elas às fundações de apoio, ainda é pouco analisado pela academia.

Assim, a presente investigação se justifica pela contribuição teórica que proporcionará ao analisar uma organização (FADEMA) como um campo de ação, algo até então não usual nos estudos organizacionais, tendo em vista a predominância do conceito de campo para explicar somente o ambiente organizacional. De acordo com Fligstein (2001, p.34), “uma das ideias mais úteis na teoria organizacional é a concepção do ambiente de uma organização como um campo ou setor”. Para o autor, essa abordagem ajuda a organização compreender vários de seus problemas, entre eles, a dependência de recursos e suas relações com outras instituições ou com o Estado. Emirbayer e Johnson (2008) sustentam também que a utilização do conceito de campo nos estudos organizacionais permite uma melhor assimilação da dinâmica interna.

Já do ponto de vista empírico, o trabalho ajudará na compreensão das dinâmicas das fundações de apoio, as quais se afirmam como atores importantes para as Instituições Federais de Ensino. Além do mais, a pesquisa permitirá compreender a sua relação com o projeto neoliberal de flexibilização da gestão das instituições públicas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 ABORDAGENS SOCIOLÓGICAS DAS ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS

Os estudos organizacionais podem ser comparados a um grande mosaico. Isso significa dizer que para a construção do processo de conhecimento das formas organizacionais exige-se uma conexão de elementos e visões que se modificam constantemente, gerando novas abordagens interpretativas do mundo corporativo. Entretanto, muito do que se propaga na teoria das organizações é fundamentado em suposições inquestionáveis, defendidas por seus criadores. Assim, à medida que essas visões inflexíveis vão sendo toleradas e difundidas por outros teóricos da área, ficam suscetíveis de se transformarem em mantos sagrados.

Existem atualmente inúmeras proposições teóricas que para explicar o ambiente organizacional se especializam em determinado aspecto, como por exemplo, as estruturas ou as relações dentro dessas estruturas (MOTTA; VASCONCELOS, 2011). Na tentativa de identificar posicionamentos semelhantes existentes na teoria das organizações, Morgan (1980) utiliza-se de uma análise articulada dos conceitos de paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças.

A ideia de paradigma corresponde a uma visão implícita ou explícita da realidade, demonstrando à análise quais são as principais percepções de mundo que se tem. Integram-se ao paradigma as diversas escolas de pensamento que nas ciências sociais podem ser representadas pelas comunidades de teóricos que compartilham perspectivas parecidas, cujas bases dos seus trabalhos são explicadas por diferentes metáforas. Por fim, cumpre destacar que as metáforas são compostas por variadas atividades de pesquisa que buscam operacionalizá-las (MORGAN, 1980).

Entre os quatro paradigmas existentes para explicar a teoria das organizações (funcionalista, interpretativista, humanista radical e estruturalista radical), sem dúvidas, o paradigma funcionalista concentra a maioria das metáforas que se difundiram como uma verdade incontestável. Nos estudos atuais faz-se necessário utilizar-se de outras perspectivas à exceção da funcionalista, pois conforme afirma Morgan (1980), os outros paradigmas também têm muito a oferecer no processo de análise organizacional.

Assim, uma possível contribuição para interpretar as organizações pode advir por meio dos estudos sociológicos, conforme se extrai da lição abaixo:

[...] A disciplina Sociologia das Organizações nasce juntamente com a Teoria das Organizações, e **torna-se muito difícil desvencilhar uma da outra**, sendo que, ao longo de todo o século XX, podemos afirmar que o estudo sociológico das organizações confunde-se com aquele realizado em torno da Teoria das Organizações (DIAS, R., 2012, p.2, grifo nosso).

Em sentido semelhante, Fligstein (2001) enfatiza que a teoria organizacional pode sim ser uma das arenas da pesquisa sociológica, a qual pode proporcionar a superação da tradição das literaturas econômicas e gerenciais que tendem atrelar a sobrevivência da organização à eficiência, pois para os sociólogos a alocação de recursos de forma eficiente é só uma das estratégias necessárias para a existência da organização.

Analisando o mundo organizacional em uma perspectiva histórica é possível constatar que este se desenvolveu após a Revolução Industrial ocorrida no final do século XVIII e na vigência do sistema capitalista de produção. Desde então, são várias as transformações operadas nos ideais organizacionais em decorrência da influência do capitalismo.

Nesse sentido, Bendix<sup>1</sup> (1974) apud Reed (1999, p.61), constata que,

A modernização instigada pelo despertar do capitalismo trouxe mudanças econômicas, políticas e sociais que criaram um mundo fundamentalmente distinto daquele em que imperavam as formas de produção e administração em pequena escala, típicas das primeiras fases do desenvolvimento capitalista do século XVIII e princípio do século XIX.

Uma das primeiras funções que se atribui a organização seria a de servir como um instrumento para conduzir a sociedade de forma racional. A partir de então, entram em cena a crença na prevalência dos princípios normativos e científicos em substituição a vontade humana, com intuito específico de servir a organização para realizar a sua tão aclamada função de pacificar conflitos sociais. Reed (1999, p.62) ilustra esta esperança em torno da organização ao mencionar que “os teóricos organizacionais depositavam sua fé na organização moderna como a solução universal para o problema da ordem social”.

Porém, com o passar dos tempos, as organizações foram perdendo suas referências ideológicas, que as caracterizavam como um ambiente de certeza e propagadora da ordem social, para constituírem-se em espaços abertos para novos discursos, que se perpetuam até os dias de hoje. Reed (1999, p.62), relata que “a prometida garantia de progresso material e social por meio do incremento tecnológico contínuo, da organização moderna e da administração científica, hoje em dia parece cada vez mais distante”.

---

<sup>1</sup> BENDIX, R. **Work and authority in industry**. California: University of California Press, 1974.

Nesse sentido, o estudo das organizações exige do analista uma capacidade de se distanciar de suas preferências para analisar a teoria das organizações por meio de diferentes debates atrelados aos contextos históricos e sociais em que emergiram, os quais concedem legitimidade, porém, ao mesmo tempo, sem a pretensão de torná-lo uma verdade incontestável, pelo contrário, são dotados de presunção relativa, ou seja, são contestáveis a qualquer tempo.

Reed (1999, p.65) apresenta seis modelos de discursos interpretativos que estruturam o desenvolvimento do campo organizacional, conforme disposição a seguir:

**Quadro 1 - Narrativas analíticas em análise organizacional**

<b>Modelo de meta narrativa interpretativa</b>	<b>Problemática principal</b>	<b>Perspectivas ilustrativas/exemplos</b>	<b>Transições contextuais</b>
Racionalidade	Ordem	Teoria das Organizações clássica, administração científica, teoria da decisão, Taylor, Fayol, Simon	<i>De Estado guarda-noturno a Estado industrial</i>
Integração	Consenso	Relações Humanas, neo-RH, funcionalismo, teoria da contingência/sistêmica, cultura corporativa, Durkheim, Barnard, Mayo, Parsons	<i>De capitalismo empresarial a capitalismo do bem-estar</i>
Mercado	Liberdade	Teoria da firma, economia institucional, custos de transação, teoria da atuação, dependência de recursos, ecologia populacional, Teoria Organizacional liberal	<i>De capitalismo gerencial a capitalismo neoliberal</i>
Poder	Dominação	Weberianos neo-radicais, marxismo crítico-estrutural, processo de trabalho, teoria institucional, Weber, Marx	<i>De coletivismo liberal a corporativismo negociado</i>
Conhecimento	Controle	Etnométrico, símbolo/cultura organizacional, pós-estruturalista, pós-industrialista, pós-fordista/moderno, Foucault, Garfinkel, teoria do ator-rede	<i>De industrialismo/modernidade a pós-industrialismo/pós-modernidade</i>
Justiça	Participação	Ética de negócios, moralidade e OB, democracia industrial, teoria participativa, teoria crítica, Habermas	<i>De democracia repressiva a democracia participativa</i>

Fonte: Adaptação de Reed (1999, p.65), tradução: Silva, J.C.S; Lima, M.C.

Para Fachin e Rodrigues (1999, p. 98), quando Reed elabora a sistematização acima, ele consegue,

[...] em vez de equacionar a história da teorização organizacional numa visão histórica linear – designativo de escolas que surgem em sequência e que são tão presentes na maioria dos livros utilizados em nosso meio –, Reed os classifica em perspectivas cujo esquema de análise acentua racionalidade, integração, mercado, poder, conhecimento ou justiça e com problemáticas cujo foco concentrava-se, respectivamente, em questões de ordem, consenso, liberdade, dominação, controle e participação.

Os autores mencionados anteriormente ainda ressaltam que o artigo de Reed facilita o estudo pelo leitor brasileiro na busca pela compreensão da evolução teórica organizacional ante a fragilidade das obras nacionais.

No que se refere à narrativa da racionalidade, também conhecida pela visão mecanicista, verifica-se um apego a leis científicas com a total exclusão das atitudes humanas, o que acaba sendo prejudicial para o acompanhamento do mundo dinâmico no qual as organizações encontram inseridas. Morgan (1980) reforça que as organizações nesse contexto mecânico tendem a dar ênfase à estrutura e a tecnologia, avaliando os seres humanos que ali trabalham por suas habilidades instrumentais, tudo com objetivo de se atingir a eficiência.

Já na discussão da integração, a palavra de ordem é o consenso, a qual tenta suprir as falhas da narrativa racionalista, por meio da integração da autoridade com o sentimento de comunidade dos membros da organização (Reed, 1999). Porém quando se analisa a lógica do mercado, depara-se com a negação da influência do poder social e da intervenção humana, se sobressaindo à liberdade como premissa de estudo. Assim, por esse viés de análise organizacional, cabe o mercado regular tudo, inclusive aspectos das instituições. Por fim, ainda existem como referências no estudo organizacional, as análises em torno do poder, do conhecimento e da justiça, representada respectivamente pelas problemáticas: dominação, controle e participação.

Em grau especial de análise, cabe ressaltar que o discurso do poder do qual se tem como produto a dominação “é um dos menos compreendidos da análise organizacional” (Reed, 1999, p.74). Em que pese a ideia de poder e de dominação seja inerente a todas as organizações, a sua demonstração terá um tom mais ou menos implícito, a depender de cada uma delas. De acordo com os teóricos organizacionais, o poder consegue rejeitar o determinismo ambiental das teorias baseadas no mercado, e ainda consegue questionar “os pressupostos unitaristas inerentes aos modelos racionalista, orgânico e de mercado, conceituando a organização como uma arena de interesses e valores conflitantes, constituída pela luta de poder” (REED, 1999, p.74).

Portanto, considerando que a análise das relações de poder é uma das ênfases que metáfora proposta pretende considerar nesta pesquisa, se faz necessário compreender a presença do poder nas organizações, contextualizando assim nas subseções seguintes a evolução do pensamento administrativo até o advento da teoria da burocracia que teve como principal expoente Max Weber, e, posteriormente, outras abordagens que tiveram por base os estudos de Weber.

### 2.1.1 Weber e a burocracia como tipo ideal

O pensamento administrativo tem sua base pela junção da lógica do mercado e da crença nas estruturas burocráticas como forma de organizar o trabalho humano para gerar renda. Sabe-se que tais pensamentos administrativos sempre foram objetos de inúmeras contradições ao longo do tempo, o que solicita do analista organizacional uma imersão na história para que seja possível compreender as possíveis implicações que tais teorias organizacionais têm até hoje no dia a dia das atuais organizações. Na visão de Tragtenberg (2006) a predominância de determinada teoria de administração reflete os interesses das classes dominantes naquele momento, o que, segundo o autor, faz com que as teorias tidas como “dominantes” assumam um caráter ideológico, transitório, sendo reflexo das determinações econômicas e sociais vigentes.

A emergência da Revolução Industrial na Europa, em especial, àquela ocorrida na Inglaterra, França e Alemanha, faz com que alguns teóricos como Saint Simon, Fourier e Karl Marx, apresentassem suas teorias sociais como respostas contestatórias ao modelo de sociedade global que se instalava e ao mesmo tempo com a intenção de ditar um modelo a ser seguido, soluções sociais as quais foram taxadas posteriormente como sendo de caráter totalizador ou global. Com o advento da Segunda Revolução Industrial, período em que se constata o aumento da dimensão das organizações e a transição da máquina a vapor para a eletricidade, as teorias sociais de caráter global cedem lugar para as teorias microindustriais de alcance médio e a sociedade fundamentada no capitalismo liberal passa a ser regida pelo capitalismo monopolista, conforme ensina Tragtenberg (2006).

É nesse momento, que as teorias de Taylor e Fayol, centradas na procura de um rendimento máximo da organização e de seus trabalhadores, ganham notoriedade. Estudos desenvolvidos por Fligstein (2001) e Tragtenberg (2006) demonstram que Taylor, na condição de engenheiro, concentra seus estudos na racionalização do processo de trabalho nas fábricas, prezando pela execução rápida e perfeita das tarefas em detrimento da condição de trabalho do operário. Em sentido semelhante, os autores atribuem a Fayol, a confirmação de um espírito racional, o qual se preocupava exclusivamente com a direção da empresa e com a divisão mecânica do trabalho. Assim, pelo comportamento descrito de Taylor e Fayol é possível evidenciar a presença de costumes burocráticos em suas atividades.

Em contraste com Taylor e Fayol, que defendiam a burocratização, Max Weber, dada a sua condição de sociólogo, estava preocupado em analisar as consequências sociais da burocracia. Segundo Morgan (2013), Weber estava convencido de que a burocracia tinha a

capacidade de rotinizar grande parte das atividades humanas, havendo assim alto poder de corroer o espírito humano e a sua capacidade de ação espontânea, além de suas graves consequências políticas, estando entre elas, o potencial de reduzir a formação de organizações mais democráticas.

No que se refere ao conceito de burocracia e sua manifestação, Tragtenberg (2006) observa que antes mesmo da propagação das ideias de Max Weber, Hegel já operacionalizava o conceito de burocracia no nível do Estado e das corporações privadas. Para o autor, a burocracia estatal em Hegel é o poder de um conteúdo situado nas corporações privadas para que assim o Estado possa proteger uma generalidade de interesses particulares. A burocracia portanto em Hegel é encontrada como poder político, onde a finalidade do Estado é a integração dos interesses individuais sem suprimir o interesse geral.

Já para entender a ideologia de Weber para a burocracia se faz necessário identificar o contexto histórico em que a teoria foi concebida, conforme sustenta Faria e Meneghetti (2011). Trata-se portanto, de uma teoria que analisa o processo de racionalização da sociedade na Idade Média e que se estrutura sob a égide do capitalismo como forma econômica dominante. Para Motta e Vasconcelos (2011, p. 130), “a burocracia, segundo definição weberiana, é uma tentativa de formalizar e coordenar o comportamento humano por meio do exercício da autoridade racional-legal para o atingimento de objetivos organizacionais gerais”.

No que se refere à emergência da forma estruturada de administração, conhecida também como organização formal burocrática, antes mesmo de aparecer no âmbito das empresas privadas para servir como alternativa para que estas pudessem se organizar e tornarem assim mais competitivas aparece pela primeira vez no Estado. Nesse mesmo sentido, Fligstein (2001) compartilhando as afirmações de Weber, relata que a estrutura hierárquica e burocrática manifestada primeiramente na esfera estatal fez com que as ordens emitidas pela alta cúpula governamental fossem sempre respeitadas pelas instâncias inferiores, obediência essa resguardada pelo fornecimento de salário, carreira ou até mesmo por senso de dever embutido nos subordinados.

Em seus estudos sobre o processo de racionalização, Max Weber não tinha intenção alguma em influenciar as práticas, apenas, expressava por meio dos métodos que usava o termo *tipo ideal*, o seu pensamento político. Leite (2005) esclarece que a expressão *tipo ideal* por ser encontrada associada aos vários assuntos pesquisados pelo sociólogo, entre eles a burocracia. A expressão servia para fazer uma caracterização bastante sistemática do padrão que os indivíduos reais faziam sobre determinado tema, porém conforme adverte Motta e

Vasconcelos (2011, p.127), “o tipo não pretende retratar a realidade, à maneira de uma fotografia”.

De qualquer forma, no que se refere à burocracia, Weber sintetizou uma série de características, que constituem a caracterização de um instrumental de uma forma burocrática de organização, as quais seguem descritas no quadro a seguir:

**Quadro 2 – Características da burocrática**

<b>Características da burocracia</b>
• A burocracia está sob regência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas.
• A burocracia estabelece uma relação de autoridade, delimitada por normas relativas aos meios de coerção e consenso.
• A burocracia estabelece uma relação hierárquica, definindo postos e níveis de autoridades, além de um sistema de mando e subordinação com gerência das atividades e tarefas delegadas por autoridade.
• A administração é formalizada por meio de documentos, que acabam por regular a conduta e as atividades das pessoas.
• Na administração burocrática especializada, pressupõe-se treinamento especializado.
• As atividades e tarefas de um trabalho, que podem ser apreendidas por qualquer trabalhador, são descritas e delimitadas pela criação de cargos mais ou menos estáveis.
• A ocupação de um cargo configura uma profissão de ordem impessoal e transitória. O treinamento especializado volta-se para generalizar o cargo e transformá-lo em profissão.
• A posição pessoal de um funcionário é desfrutada e estimada em um contexto social específico, sempre em comparação aos demais funcionários e em relação à estrutura social.
• Um funcionário recebe um salário (compensação pecuniária) regular, criando-se certa segurança social em troca das atividades exercidas por ele. Esse salário é definido pela tarefa realizada, por suas particularidades e pela posição hierárquica do funcionário.
• A burocracia cria uma carreira dentro de uma ordem hierárquica estabelecida.

Fonte: Adaptado de Weber<sup>2</sup> (1982), apud Faria; Meneghetti (2011, p.427).

Leite (2005) em sentido semelhante, elucidou alguns atributos, os quais considera importantíssimos na teoria da Burocracia de Max Weber, estando entre eles: as características e posição do funcionário da burocracia, a gestão da burocracia weberiana por meio de controle através de prêmios e castigos, pressupostos e tarefas administrativas quantitativas e qualitativas, vantagens técnicas e o direito na organização burocrática, a concentração dos meios de administração e o nivelamento das diferenças sociais, o caráter permanente e as consequências econômicas e sociais da máquina burocrática, os estágios de desenvolvimento da burocracia e a racionalização da educação e do treinamento na burocracia. Weber (1966) reforça que o evento que separa os funcionários da propriedade dos meios de administração, exigindo disciplina e formação profissional é denominado de processo de burocratização.

<sup>2</sup> WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. 5.ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

Já Motta e Vasconcelos (2011, p.132) ressaltaram que vários são os autores que ao interpretar Weber destacaram algumas vantagens de se ter uma estrutura burocrática, estando entre elas, ideias como: “o predomínio da lógica científica sobre a lógica “mágica”, “mística” ou “intuitiva”, bem como a consolidação de metodologias de análise “racionais”, visando ao aprimoramento dos processos de produção”. Entretanto, Tragtenberg (2006) ressalta que a análise da literatura weberiana sobre a burocracia não deve ser no sentido de se enaltecer suas características, pelo contrário, deve-se ater a uma atitude defensiva contra o avanço ostensivo da burocracia.

Na mesma linha de raciocínio, Fligstein (2001) revela que para Weber, as organizações não eram apenas ferramentas para atingir metas, pelo contrário, se revelavam como poderosos instrumentos de poder e dominação. Para o autor, a investigação weberiana revelou que os atores buscam poder para si e tentam se organizar para assumir a burocracia estatal, direcionando privilégios para seus grupos e alterando o modo da sobrevivência organizacional, a qual passa a ser guiada pelas conexões políticas existentes e não por indicativos de eficiência.

Nesse contexto, a questão da legitimidade era de suma importância para a sobrevivência organizacional, a qual pode ser explicada sob dois diferentes ângulos. Primeiro, porque as pessoas que trabalhavam na organização precisavam ser convencidas para aceitar a autoridade, e assim eram ofertados em contrapartida, alguns itens, como por exemplo, salário e carreira. E por outro lado, a organização precisava de legitimidade perante a sociedade, logo, as pessoas que trabalhavam para o governo, por exemplo, precisavam transparecer que a sua função era determinada por regras, e estas por sua vez eram baseadas no interesse público (FLIGSTEIN, 2001).

Portanto, se constata que a dominação exercida pela burocracia é fundamentada pelo exercício da autoridade racional-legal, a qual consiste em uma autoridade baseada pela obediência total à autoridade e as normas pré-estabelecidas. Na maioria de suas obras, Weber reforça que não há nada mais eficiente do que a autoridade monocrática na administração burocrática, identificada pela existência de um só comando, para exercer dominação sobre os seres humanos. Esta constatação fica clara na seguinte passagem de sua obra:

A experiência tende a mostrar universalmente que o tipo burocrático mais puro de organização administrativa – isto é, o tipo monocrático de burocracia – é capaz, numa perspectiva puramente técnica, de atingir o mais alto grau de eficiência e neste sentido é, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos. (WEBER, 1966, p.24).

Vasconcelos (2004, p.204) também constata que a burocracia configura-se um eficiente instrumento de poder, à medida que “não se obedece à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer”.

Entretanto, a título de esclarecimento, cabe frisar que Weber (1966) ainda identificou em sua literatura, outros tipos de dominação, que são as fundamentadas pelo exercício da autoridade tradicional ou carismática. A primeira se baseia nos costumes e tradições de uma determinada comunidade, como por exemplo, a autoridade exercida pelo senhor feudal. Já a segunda considera aspectos pessoais do indivíduo, podendo ser comparadas àquelas autoridades exercidas pelos líderes religiosos de um grupo.

No que se referem ainda as contribuições de Max Weber, Fligstein (2001) relata a sua influência no mundo organizacional, a sua percepção sobre o poder administrativo e principalmente político que emergia da burocracia, bem como ressalta a constatação de coexistência da organização no centro da economia e da política. Unindo a essas considerações, Tragtenberg (2006) reforça a ideia de que para ser compreendida a emergência da burocracia deve-se efetuar uma análise histórica, sob o ponto de vista econômico e político.

Enfim, tem-se como crenças presentes na literatura weberiana o fato da administração burocrática ser indispensável para atender os anseios da sociedade, esteja essa na vigência do capitalismo ou do socialismo, além da burocracia ser a manifestação do exercício da dominação baseada no conhecimento, no saber. Ainda, pode-se chegar a conclusão da existência de uma via de mão dupla entre a burocracia e o capitalismo, haja vista que foi por meio do capitalismo que se obteve o desenvolvimento da burocracia, mas também, a produção capitalista não poderia persistir sem a burocracia (Weber, 1966).

Porém, em que pese a existência de argumentos no sentido de que a estrutura burocrática possa gerar vantagens, entre elas a de proporcionar a reprodução da própria organização, Fligstein (2001) advertiu que os sociólogos começaram a perceber de que o *tipo ideal* delimitado por Weber para a burocracia não estava totalmente em conformidade com as práticas das organizações, pois elas pareciam muito mais políticas e adaptáveis e muito menos organizadas do que o pensamento de Weber sugeriria. Assim na seção seguinte serão abordadas as disfunções constatadas da burocracia, mencionando logo após a contemporaneidade da burocracia.

### 2.1.2 O estruturalismo e a burocracia na prática

O estudo das organizações que até meados da década de 1930 tinham as suas teorias preocupadas com a análise das tarefas, das estruturas ou das estruturas com as pessoas vinculadas às corporações, começa a partir da década de 1940 a direcionar sua ênfase de pesquisa para a exploração da relação estrutura e ambiente, marcando o início da teoria estruturalista (LEITE, 2005).

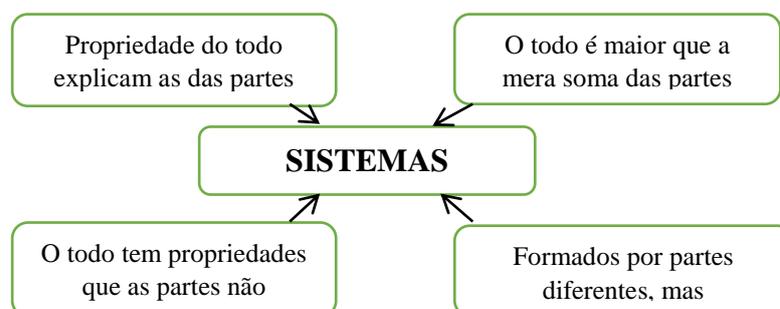
Assim, o termo estruturalista que até então era aplicado em diversas áreas do conhecimento, começa também a ser aplicado nas ciências sociais. Na sua essência, o estruturalismo se propõe a estudar as disfunções da burocracia, avaliando a estrutura e o ambiente, identificando assim aspectos internos da organização.

Segundo Motta (1970, p.37), “os estruturalistas vêm à organização como um sistema deliberadamente construído e em constante relação de intercâmbio com seu ambiente”, valorizando as relações entre a organização formal e informal, pela abordagem comparativa.

Nessa perspectiva, o estruturalismo baseia-se em um método analítico comparativo, além de possuir como características a ideia de totalidade e interdependência, ou seja, se fundamenta pela possibilidade de realizar comparações, importando-se ao mesmo tempo com a análise do relacionamento das partes na constituição do todo, o que por via reflexa, demonstra o desinteresse na análise da formação do todo quando as partes se relacionam por movimentos de justaposição (MOTTA; VASCONCELOS, 2011).

Nesse sentido, pode-se afirmar que os estruturalistas utilizam-se do conceito de sistema ao analisarem a interação da relação partes-todo. Entretanto, Motta e Vasconcelos (2011) esclarece que os estruturalistas apesar de considerarem as organizações como sistemas abertos definidos a partir de um sistema maior, delimitaram em analisar somente os aspectos internos e estruturais do sistema organizacional.

**Figura1 – O conceito de sistema**



Fonte: Adaptado de MOTTA; VASCONCELOS (2011, p.126).

Existem quatro grandes correntes estruturalistas, às quais podem ser sintetizadas no quadro a seguir:

**Quadro 3 – Os quatro tipos de estruturalismo**

<b>Tipo de Estruturalismo</b>	<b>Conceito</b>	<b>Expoente(s)</b>
<b>Abstrato</b>	A estrutura é uma construção informadora do objeto, não relacionando com a realidade empírica, mas com os modelos construídos em função dela. Essa corrente se concentra na análise de modelos e tradições culturais que emergem das relações sociais.	Lévi-Strauss
<b>Concreto</b>	Considera a estrutura a própria definição do objeto. Assim, o conjunto de relações sociais, em dado momento, constituiria uma estrutura a ser analisada e compreendida.	Radcliffe-Brown e Gurvitch
<b>Fenomenológico</b>	A estrutura é um conjunto que tem um sentido e que oferece, pois, à análise intelectual um ponto de apoio, mas que ao mesmo tempo não é uma ideia, porque se constitui, se altera ou se organiza diante de nós como um espetáculo.	Max Weber
<b>Dialético</b>	Sustenta que a análise que descobre as partes força a preparar seu surgimento ao longo do desenvolvimento do todo como um episódio de sua história, esforço propriamente dialético em que a história garante a análise.	Karl Marx

Fonte: Adaptado de MOTTA; VASCONCELOS (2011, p.126-127)

As abordagens estruturalistas, em especial, as espécies fenomenológica e dialética, se caracterizam por ser uma crítica substancial às escolas de administração científica de Taylor e Fayol e de relações humanas de Mayo, pois advertem que tais escolas atribuíam caráter ilusório as participações dos trabalhadores nas decisões das organizações, além atribuírem as referidas escolas uma excessiva concentração de estudos nos denominados grupos informais da organização sem a preocupação de demonstrar sua efetiva relação com a mesma (MOTTA, 1970).

Max Weber foi considerado um dos teóricos que primeiro analisou a organização sob o ponto de vista estruturalista, conforme se extrai da lição abaixo:

Max Weber, o mais influente dos fundadores do estruturalismo, preocupou-se muito com a distribuição do poder entre as posições da organização na estrutura burocrática, e isso representa o elemento “formal de sua obra”. Sua compreensão de mútua influência entre o poder de controle e a capacidade de justificar (“legitimar”) seu exercício, estabeleceu o contexto de um grande número de trabalhos posteriores a respeito da questão central da organização: como controlar os participantes, a fim de elevar ao máximo a eficiência de competência, a reduzir ao mínimo a infelicidade provocada por essa necessidade de controle.(ETZIONI<sup>3</sup>, 1964, p.81 apud LEITE, 2005, p.180).

<sup>3</sup> ETZIONI, A. **The Modern Organizations**. Englewood cliffs, 1964.

Porém, posteriormente vários autores estruturalistas, dando continuidade à análise da burocracia dentro da visão weberiana, tais como, Alvin Gouldner, Robert Merton, Phillip Selznick, Michel Crozier e Peter Blau, todos enquadrados na corrente do estruturalismo fenomenológico, teceram críticas e análises sobre essa forma de organização, pois para esse grupo existia uma distância entre o modelo organizacional burocrático e as práticas informais, produzindo assim efeitos disfuncionais que prejudicavam a busca da eficiência pela organização (MOTTA; VASCONCELOS, 2011).

Na visão de Alvin Gouldner, as regras burocráticas representam interesses de só uma parcela dos participantes da organização, gerando assim conflitos, haja vista que tais regras não representam a outra parcela dos membros. Assim para o autor, na tentativa de controlar tais conflitos deve-se tender a aumentar o controle burocrático. Observa ainda que não existe somente uma única forma de estabelecer a estrutura burocrática e sim três tipos, sendo elas: a “falsa” burocracia, onde as regras não representam o interesse de nenhum grupo da organização; a burocracia representativa, na qual as regras representam a totalidade dos grupos dentro de uma instituição; e por fim a burocracia autocrática, a qual consiste na imposição de regras de um grupo sobre outros (MOTTA; VASCONCELOS, 2011).

Fligstein (2001) lembra da pesquisa de Gouldner em uma mina de gesso americana. Nessa pesquisa ficou evidenciado que as estruturas informais da empresa proporcionavam o seu pleno funcionamento e que quando uma nova administração tentou impor uma ordem mais burocrática para superar os acordos informais existentes, o desempenho dos funcionários da mina caiu significativamente.

Já para Merton, uma das disfunções da burocracia estaria no fato de ela introduzir transformações nas personalidades dos seus participantes, ocasionando: rigidez, dificuldades no atendimento aos clientes e a ineficiência (MOTTA, 1970). Oliveira (1970, p.55) também relata as disfunções encontradas na burocracia, sobretudo mencionando os estudos do sociólogo Robert Merton, o qual fez grandiosas análises das disfunções burocráticas, exemplificado na lição abaixo:

De tudo isso, parece correto concluir que a burocracia – conforme descrita por Weber – é um tipo de organização que garante a eficiência através dos requisitos da racionalidade, da normatização da hierarquia, da especialização e da impessoalidade. Mas, como demonstrou Merton, os mesmos requisitos promotores da eficiência podem-se transformar em requisitos disfuncionais, provocadores do enriquecimento da conduta dos membros da organização, que resulta numa atitude de resistência à mudança e, portanto, numa incapacidade da organização de reagir aos *inputs* do sistema maior em que se insere e adequar suas finalidades e seu funcionamento às necessidades desse sistema.

Merton ainda relata que toda ação social produz um paradoxo, uma consequência não calculada, que se opõe ao efeito desejado pelo indivíduo ao agir. Assim, na burocracia, o dever de obediência às regras, e conseqüentemente o seu cumprimento a qualquer custo, torna-se um fim, gerando por consequência um comportamento obsessivo e ineficiência organizacional (MOTTA; VASCONCELOS, 2011).

Em sentido semelhante,

Phillip Selznick vê, no nível da delegação de autoridade, forças geradoras de ineficiência na burocracia, pela criação de condições favoráveis à bifurcação de interesses. Sua obra mais conhecida é *Liderança na Administração – uma interpretação sociológica*. Selznick analisou, em 1949, a Tennessee Valley Authority (TVA), **descrevendo como o excessivo apego à regra leva ao não atingimento dos objetivos organizacionais** (MOTTA; VASCONCELOS, 2011, p. 139, grifo nosso).

Cumprir destacar que os fardos da burocracia foram diagnosticados até por Max Weber, seu principal expoente. Segundo Baehr<sup>4</sup> (2001) apud Vasconcelos (2004, p.205), “Weber expressa claras preocupações nesse sentido, o que levou à ideia de burocracia como uma concha dura como ferro (shell as hard as steel – Stahlhartes Gehause), que foi traduzida por uma gaiola de ferro”. Ainda pode-se afirmar que a existência de disfunções na burocracia reduz “a capacidade de adaptação das organizações, gerando altos níveis de ineficácia organizacional” (VASCONCELOS, 2004, p.207).

O fato é de que a burocracia segue presente nas organizações sem indícios de se tornar um fenômeno obsoleto. A projeção desse fenômeno para a contemporaneidade já era previsto por Weber quando relata que “embora muitos se queixem dos “pecados da burocracia”, seria ilusão imaginar que o trabalho administrativo contínuo pudesse ser executado, em qualquer setor, sem a presença de funcionários trabalhando em seus cargos” (WEBER, 1966, p.25). Do ponto de vista de Tragtenberg (2006) diante do desenvolvimento das forças produtivas não há como negar a necessidade da burocracia, haja vista que ela consolida uma forma específica de produção.

No mesmo sentido, de modo a confirmar o aspecto contemporâneo da burocracia, Leite (2005, p.183) menciona que “há algumas pequenas diferenças entre a empresa considerada burocrática de Max Weber e muitas das que funcionam hoje nos países

---

<sup>4</sup> BAEHR, P. The “iron cage” and the “shell as hard as steel”: Parsons, Weber, and the stahlhartes Gehause Metaphor in *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. History and Theory, n.40, p.153-169,2001.

desenvolvidos ou mesmo no Brasil. Mas na essência não há diferença substancial”. Ainda em seu estudo sobre a burocracia weberiana, Leite (2005) mostra a relação entre a burocracia weberiana e a globalização neoliberal.

Vasconcelos (2004) corroborando a previsão de Weber no que tange a contemporaneidade da burocracia relata que, o modelo pós-burocrático de organização necessitará de aspectos burocráticos em sua constituição embora seja dinamizado por outras variáveis, como por exemplo, a autoridade carismática. O que se faz necessário é encontrar um modelo pós-burocrático que contenha a sua base fundamental que lhe assegure, assim como a autoridade racional-legal é para a burocracia.

## 2.2 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DAS ORGANIZAÇÕES BUROCRATIZADAS

Na expectativa de utilizar um processo metafórico que irá considerar a FADEMA como campo para então analisar a sua trajetória e as interações ocorridas com campos externos e no seu interior, faz-se necessário conhecer as perspectivas adotadas pela sociologia para o conceito de campo, bem como o alinhamento desses conceitos para a esfera organizacional.

Conforme aponta Fligstein (2001), a ideia de campo passou a significar a construção social dos ambientes. Para tanto faz com que os atores organizacionais façam um trabalho melhor de venda de sua visão para os participantes da organização e para outras organizações do campo. Portanto, nas subseções a seguir serão estudadas a gênese do conceito de campo e suas respectivas abordagens, inclusive nos estudos organizacionais.

### 2.2.1 As organizações como campos

Inicialmente, cumpre destacar que a noção de campo não é uma criação dos estudos organizacionais e sim uma apropriação realizada no intuito de conseguir delimitar as organizações para então analisá-las. Sua gênese nos remete as ciências físicas, sendo somente depois importado pelas ciências sociais. Muitas reflexões sobre o conceito de campos são encontradas nos trabalhos do sociólogo Pierre Bourdieu, que embora não tenha sido o primeiro a utilizar foi quem mais o fez, influenciado pelas lições do filósofo Ernst Cassirer (CANDIDO, et al., 2018).

Bourdieu defendeu a ideia de campo para ajudar a compreender produções culturais, esteja ela na literatura ou na ciência, pois para ele não se pode assimilar tais produções baseando-se somente em relações diretas entre o texto e o contexto. Para o autor existe um espaço intermediário entre esses dois pólos, o qual denomina de campo, correspondendo a um “universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência. Esse universo é um mundo social como os outros, mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas” (BOURDIEU, 2004, p.20).

Na perspectiva bourdiesiana para a compreensão da realidade além do conceito de campo é necessário assimilar de forma conectada outros conceitos como o de *habitus* e capital, por exemplo, pois só assim consegue-se extrair uma percepção sociológica do fenômeno analisado. Nesse sentido, pode-se dizer que os conceitos em Bourdieu assumem aspectos genéricos e flexíveis, podendo ser empregados em diversas pesquisas empíricas. Os referidos conceitos recebem assim a caracterização de relacionais, dada a possibilidade de conhecer a realidade por meio de sua interpretação, podendo ainda ser denominados de múltiplos, ao permitirem sua utilização em diversos níveis de análise. (CANDIDO, et al., 2018).

Enquanto o conceito de campo nos remete a ideia de localização dos agentes em um determinado espaço social relativamente autônomo a pressões externas, os quais ocupam posições diversificadas e disputam poder e prestígio, o conceito de *habitus* já faz referência à história que esses agentes incorporam nesses espaços sociais.

Na literatura de Bourdieu (2004), os agentes não são considerados passivos, ou seja, não são conduzidos pelas forças existentes no campo, pelo contrário, possuem *habitus*, por vezes denominado de disposições adquiridas, que seriam maneiras de ser permanentes no campo. Para Candido, et. al (2018, p.71), “essas disposições são incorporadas ao longo de suas trajetórias, desde os processos de socialização mais básicos, que se dão na família e na escola, relacionando-se às origens sociais e aos diferentes espaços pelos quais transitaram”.

Já quanto ao conceito de capital em Bourdieu, pode-se entender como algo determinante para a constituição das posições no campo, consistindo em “recursos reconhecidos como válidos para as disputas no campo e que podem estar mais ou menos incorporados no *habitus* dos agentes” (CANDIDO, et. al., 2018, p.71). Ainda há a ressaltar que os capitais podem ser de várias ordens, tais como, econômico, cultural, social, entre outros.

Uma vez compreendido o cerne de tais conceitos, deve-se operacionalizar de forma articulada esses conceitos com as concepções de ação e poder. Por consequência, essa operacionalização permite superar o entendimento dualista que consistia em explicar que as mudanças sociais eram ditadas ora pela influência da agência do sujeito sobre a estrutura (Weber), ora pela influência da estrutura social sobre o indivíduo (Durkheim), conhecido como dilema entre agência e estrutura (SILVA, 2016).

Na sociologia de Bourdieu, a distribuição do poder define a estrutura do campo e tal poder é definido pelo aporte de diferentes capitais válidos no campo. Já quanto à ação no campo, está se deve a atuação individual dos agentes, os quais possuem visões e valores incorporados ao longo de sua trajetória que irão guiar as suas condutas (CANDIDO, et al., 2018).

No que tange a possibilidade a aplicabilidade da noção de campo a uma firma, Bourdieu chama a atenção para a existência do campo do poder em cada organização, mencionando assim que as definições das estratégias pelas empresas “não dependem somente da posição que elas ocupam na estrutura do campo, mas também da estrutura das posições de poder constituídas do governo interno da firma” (BOURDIEU, 2005, p.42).

No estudo das organizações o conceito de campo vem ganhando destaque, com o surgimento de diversas abordagens, entre elas, a do institucionalismo sociológico, difundidas por DiMaggio e Powell (1983) e que serão tratadas na seção seguinte, e a abordagem realizada por Fligstein e McAdam, denominada de campos de ação estratégica.

Fligstein e McAdam (2012) esclarecem que campos de ação estratégica seriam unidades fundamentais de ação coletiva na sociedade onde os atores individuais ou coletivos interagem uns com os outros no que tange aos objetivos do campo. As organizações nessa perspectiva seria um dos exemplos de atores coletivos que são constituídas por campos.

Em específico, pode-se dizer que campos de ação estratégia são “arenas socialmente construídas, dentro das quais os atores com dotes de recursos variados disputam vantagem” (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p.10, tradução nossa). A teoria desses autores, além da possibilidade de ser compreendida pela análise do conceito de habilidades sociais, que será explicada mais adiante, também pode ser assimilada pelo que denominaram de macroconsiderações.

Nesse contexto, macroconsiderações se referem à tarefa de compreender que todo campo está inserido em outro campo mais amplo, hipótese que os autores comparam a organização baseada em uma hierarquia formal burocrática, seja ela pública ou não, à uma

boneca russa tradicional, relatando ter ela vários campos menores alinhados dentro dos maiores e assim cada campo desses seria um campo de ação, com definição clara de poder de um sobre o outro. Ainda se tem como reflexo da análise das macroconsiderações a identificação da interconexão entre os campos, demonstrando uma relação de dependência entre os campos, apesar de constatarem que isso não pode ser tomado como uma regra absoluta devido ao fato de existirem campos desconectados (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

Na abordagem de Fligstein e McAdam ainda pode ser encontradas algumas características da sociologia bourdiesiana, tais como, o formato relacional de seus conceitos e a possibilidade do conceito de campo se aplicar a múltiplos níveis de análise. Entretanto, em que pese à existência dessas similaridades, ocorre ainda outras diferenças substanciais.

Uma dessas divergências reside na intenção de substituir o conceito de *habitus* para o conceito de habilidades sociais, para mostrar que a ação no campo resulta de uma ação coordenada entre os atores, caracterizada pela habilidade em motivar membros do grupo para a realização de uma atividade (CANDIDO, et. al., 2018). Nesse sentido, Fligstein e McAdam (2012) advogam afirmando que a ação é resultado do determinismo coletivo, não estando a ação atrelada a trajetória dos agentes, as disposições que adquiriram nos espaços onde foram socializados, confirmando assim a superação do conceito de *habitus*.

Nessa perspectiva, percebe-se que o conceito de habilidades sociais funciona como uma premissa indispensável para a compreensão da abordagem de campos de ação estratégica. Segundo Fligstein (2007, p.62),

A ideia de habilidade social é que os atores precisam induzir a cooperação dos outros. A habilidade de motivar os outros a tomar parte em uma ação coletiva é uma habilidade social que se prova crucial para a construção e reprodução de ordens sociais locais.

Candido, et.al.(2018, p.74), alerta que,

Essas habilidades são distribuídas de forma mais ou menos homogênea entre os atores do campo e funcionam como um tipo específico de recurso, que pode ou não ser potencializado pelo aporte de outros capitais, e que é distribuído de forma mais ou menos aleatória entre os integrantes do campo.

Quanto à relação de poder nos campos, existe uma diferenciação mais tênue entre as duas abordagens, porém presente. Em ambas vertentes se constata que o poder define a estrutura do campo, porém o que se altera é a forma pela qual se adquire e se estabelece. Para Bourdieu as posições no campo são definidas pelas variadas formas de capitais que são

mensuráveis e adquiridos durante a trajetória do agente, gerando chances de sucesso para o ator em um campo específico. Já na abordagem de campos estratégicos, o poder é materializado por formas variadas e específicas de cada campo (CANDIDO, et. al., 2018).

Entre essas diferenciações realizadas acima, convém acrescentar outra que Candido, et.al. (2018, p.78) realiza em seu estudo, quando relata que,

[...] é necessário considerar que Bourdieu é adepto da sociologia crítica, propondo que suas análises desvendem e denunciem as formas de dominação, enquanto Fligstein e McAdam possuem um posicionamento pragmático, que implica uma visão menos negativa sobre o exercício do poder.

Ainda é possível analisar o campo quanto a sua autonomia. Bourdieu (2004) relata que para verificar a autonomia de um campo é necessário identificar a sua capacidade de refração, a qual em linhas gerais consiste em verificar como as pressões externas são traduzidas internamente. Caso seja obtido como resultado desta análise a constatação de que as pressões externas não são perceptíveis dentro do campo, pode-se concluir um alto poder de refração e conseqüentemente a visualização de um maior grau de autonomia do campo.

Por fim, é necessário conscientizar-se que além da necessidade de operacionalizar o conceito de campo de forma articulada com as concepções de ação e poder, este exercício não deve ser realizado de forma rígida, literal e sim relacionado a realidade empírica, para que seja possível ter a teoria como aliada no processo de interpretação da realidade social ao invés de utilizá-la como um discurso pronto e inalterável (CANDIDO, et.al. 2018).

O conceito de campos também foi apropriado também pelos precursores do institucionalismo sociológico. Assim na subseção a seguir serão analisadas as referências incorporadas e as implicações geradas por essa abordagem.

### **2.2.2 O institucionalismo sociológico na análise organizacional e a burocracia como incorporação de mitos racionalizados do ambiente**

O institucionalismo sociológico, ao lado do institucionalismo histórico e do institucionalismo da escolha racional, reivindica cada um deles, ao lado de outras tantas correntes, o título de “neo-institucionalismo”, por entender se constituir em uma escola de pensamento que apareceu a partir da década de 1980, como reação contra as perspectivas behavioristas, comportamentais, que foram influentes nos anos 60 e 70 (HALL; TAYLOR, 2003).

Assim, pode-se concluir que o neo-institucionalismo, está longe de significar um pensamento unificado, embora todas as correntes acima visa esclarecer “o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL; TAYLOR, 2003, p.194).

Hall e Taylor (2003) relata uma curiosidade, a qual reside em não compreender o fenômeno paradoxal que consiste em obter desenvolvimento independente das formas institucionalistas quando a origem dessas escolas tem um objeto comum.

Em grau especial de análise, nos concentraremos neste trabalho na compreensão do institucionalismo sociológico. Desta forma, o institucionalismo sociológico pode ser compreendido como sendo aquele em que os seus teóricos,

[...] se inclinam a indicar o sentido das instituições em aspectos mais amplos, pois além de incluírem os dispositivos formais das legislações, também consideram os sistemas simbólicos, a psicologia cognitiva e os modelos morais que proporcionam bases de comparação e reconhecimento que permitem a compreensão da ação humana. (SILVA, 2014, p.19)

Assim, para efetuar análises organizacionais, o institucionalismo sociológico também se apropria da noção de campo e segundo DiMaggio e Powell (1983, p.148, tradução nossa), este pode ser compreendido como,

[...] aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços e produtos similares.

Porém, sabe-se que essa apropriação pelo institucionalismo sociológico está permeada de limitações. Uma delas se dá ao fato de que não há concepções claras de articulação do conceito de campo organizacional com as concepções de poder e ação, prejudicando assim a abordagem relacional da realidade. Diante disso, a compreensão dos fenômenos organizacionais é reduzida a uma instância analítica fixa, comprometendo as interpretações (CANDIDO, et al. 2018).

Em que pese, a existência de limitações apontadas, uma das problemáticas escolhidas pelos sociológicos institucionalistas a serem resolvidas com a apropriação da noção de campo era a de explicar o motivo que leva as organizações a adotarem um conjunto semelhantes de formas e procedimentos. Pensava-se inicialmente que o motivo da semelhança se devia ao fato de que tais formas proporcionavam eficiência as atividades da organização. Porém,

percebeu-se posteriormente que tais formas organizacionais foram internalizadas como práticas culturais (HALL; TAYLOR, 2003).

Em sentido semelhante, discorre Dimaggio e Powell (1983, p.147, tradução nossa) quando relatam que,

Hoje, no entanto, a mudança estrutural nas organizações parece ser cada vez menos orientada pela competição ou pela necessidade de eficiência. [...] A burocratização e as outras formas de mudanças organizacionais ocorrem como resultado de processos que tornam as organizações mais similares, sem necessariamente as tornar mais eficientes.

Para Dimaggio e Powell (1983) o motivo que leva as organizações a adotarem comportamentos e estruturas semelhantes, pode ser compreendido quando se verifica a estruturação dos campos organizacionais nos quais as instituições estão inseridas. Segundo os autores, no início de um campo há uma diversidade considerável de abordagens e formas organizacionais, porém quando estabelecido há um impulso à homogeneização, por meio de “forças poderosas que se emergem”, ocasionando assim a similaridade entre as organizações desse campo.

Referidas forças presentes no campo organizacional que moldam as práticas das organizações podem ser classificadas em três tipos distintos, o que se convencionou na literatura tratar pelo conceito de isomorfismo.

O primeiro deles, denominado coercitivo, ocorre, por exemplo, quando certas práticas são impostas pelo Estado ou outros atores externos, como condições para a sobrevivência das organizações. No isomorfismo mimético, devido às incertezas, as organizações imitam outras, vistas como bem-sucedidas, ou aderem a modismos em voga. Condutas apropriadas, profissionalmente aceitas, também exercem influência sobre as práticas organizacionais, caracterizando o terceiro tipo de isomorfismo, denominado normativo. (CANDIDO, et al. 2018, p. 72)

Assim, tendo em vista que essa tendência a homogeneização das formas organizacionais foram altamente internalizadas no campo organizacional, fez com que esse acontecimento fosse comparado “aos mitos e às cerimônias elaboradas por numerosas sociedades”, conforme esclarece Hall e Taylor (2003, p.207).

Os entendimentos da realidade social que se materializam por meio de produtos, técnicas, políticas, programas que as instituições adotam, são considerados como mitos, regras, altamente racionalizados e assim vinculados às organizações (MEYER; ROWAN, 1977).

Nesse contexto, a burocracia na condição de constituir-se em uma das formas de homogeneização verificada no campo organizacional, é considerada um mito presente nas organizações, haja vista que quanto mais formalizadas e racionais sejam as estruturas organizacionais, mais efetivos seriam os mecanismos de controle e coordenação idealizados por Weber em sua teoria burocrática (MEYER; ROWAN, 1977).

Dimaggio e Powell (1983, p.147, tradução nossa), também constata a burocracia como um mito incorporado no ambiente organizacional, quando menciona que “as organizações ainda estão se tornando mais homogêneas, e a burocracia permanece a configuração organizacional comum”.

Portanto, atualmente as organizações não é formada apenas pelas redes relacionais da organização, mas também pelos “mitos”, entendimentos da realidade social que foram reforçados pela opinião pública, pela lei, ou por tantos outros modos, como também por sistemas de conhecimento.

### 2.3 BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Na Administração Pública Brasileira foi a partir da década de 30 que o modelo de administração burocrático tem sua implementação pelo governo de Getúlio Vargas, ganhando força os ideais de profissionalização, urbanização e industrialização que são operados com caráter autoritário e centralizador pelo então governo que tinha uma visão populista, tudo com o objetivo de superar a administração patrimonialista que era predominante na época.

Leite (2005) é categórico ao afirmar que a burocracia conseguiu danificar e destruir com muitas outras estruturas, citando como exemplos, o feudalismo e o patrimonialismo.

Assim, no Brasil, segundo Portugal (1984, p.66),

O primeiro esforço para instituir uma burocracia pública de carreira na administração direta (posto que o Banco do Brasil já possuía a sua) veio em 1936 com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que preparou o terreno para uma proposta de mais fôlego: o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP.

Com o advento do regime militar a partir de 1964, são tomadas atitudes com a intenção de romper com o alto grau de rigidez da burocracia que se presenciava até então na

gestão pública, sendo uma destas primeiras ações, a edição do Decreto nº 200 de 1967, o qual se revelou como sendo um passo para a flexibilidade na administração pública federal com a valorização da administração indireta, acarretando assim o enfraquecimento da administração direta e a dificuldade de se implementar as ideias como planejamento, coordenação, delegação de competência e controle.

Ainda foi no período militar que aconteceram a potencialização dos problemas históricos da administração pública, conforme relata Abrucio (2007, p.68), quando menciona: “o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas”.

Todavia é somente a partir da crise do petróleo na década de 70 que a busca pelo modelo gerencial se mostrou como uma estratégia para atacar a crise fiscal vivenciada naquela época pelos Estados, conforme afirma Pereira:

Portanto, a Administração Pública gerencial surgiu como estratégia para reduzir os custos e tornar a Administração Pública mais eficiente, além de ser um instrumento para combater as mazelas e a penetração da corrupção que a burocracia ocasionara (PEREIRA, 2010, p.100).

As ideias gerencialistas ocorreram inicialmente nos governos de Margaret Thatcher em 1979 na Grã-Bretanha e no governo republicano de Ronald Reagan nos Estados Unidos em 1980, inspirados portanto em modelos da administração privada, estando entre os seus objetivos superar a crise fiscal do Estado, causada em grande parte pelo antigo modelo de intervenção estatal, modelo este onde o Estado prestava vários serviços e era responsável em promover o desenvolvimento econômico, tendo assim um papel central na condução da economia.

Ato contínuo,

O Estado, além disso, passou a ser responsabilizado pelas empresas como culpado pelos altos custos, especialmente os trabalhistas, previdenciários e tributários. Pressionado pelo segmento empresarial a reduzir impostos e a sua participação no mercado de trabalho, o enorme Estado burocrático viu-se diante de um dilema: ao mesmo tempo em que necessitava de maior arrecadação para cobrir seus próprios problemas fiscais, tinha de diminuir tributos e sua ingerência no mercado de trabalho, para que suas empresas pudessem ter mais competitividade no cenário global e para que pudesse ser alvo dos investidores. (PEREIRA, 2010, p.99)

Assim, o modelo gerencial de administração pública que se almejava tinha como características a administração voltada para o cidadão, fundada no binômio cidadão-cliente; a confiança limitada, permanentemente controlada por resultados; incentivos à criatividade e inovação; descentralização da decisão e das funções e formas flexíveis de gestão, entre outras, que em linhas gerais primam pela ampla liberdade gerencial, condição esta fundamental para garantir a cobrança de resultados, transparência e a prestação de contas.

No Brasil, com a retomada da democratização após a fim da ditadura militar em 1985, houve a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, que segundo Abrucio (2007) podem ser agrupadas em três conjuntos, estando no primeiro grupo a democratização do Estado, com fortalecimento do controle externo da administração pública, no segundo a descentralização, com abertura de oportunidades para maior participação cidadã e no terceiro a reforma do serviço civil, com a profissionalização da burocracia.

Convém ressaltar que embora as mudanças da Constituição tenha gerado ganhos para a gestão pública, muitas delas não se concretizaram, conforme afirma Abrucio (2007) em seu estudo.

Para Pereira (2010, p.95), “a nova Constituição retirou a autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, bem como impôs a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados e Municípios”. Para o autor, a Constituição também apresenta disfunções.

Segundo Cardoso Junior (2011), a Constituição Federal de 1988 foi benéfica pelo fato de aumentar a participação nas políticas públicas, com a criação de canais de participação, tais como, orçamento participativo, audiências públicas, fórum temáticos, conselhos gestores, entre outros, porém ele ressalta que isso não está sendo efetivo na prática, pois esses canais podem ser manipuláveis facilmente.

O governo que se seguiu no Brasil, o de Fernando Collor entre 1990 a 1992, provocou um desmonte e enfraquecimento no papel do Estado, pois tinha como premissas a ideia do Estado mínimo e a perseguição dos direitos dos servidores públicos, os quais eram denominados pelo governo de “marajás”.

Após a sua saída tendo em vista a prática de crime de responsabilidade, o seu vice Itamar Franco assumiu a presidência para o término do mandato, porém não houve tempo para contribuir com propostas reformistas.

As iniciativas reformistas no Brasil voltam à baila com o governo de Fernando Henrique Cardoso em 1994 e com a indicação de Luiz Carlos Bresser Pereira para comandar o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Conforme cita Paula (2005, p.38),

(...) A administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e por seu alinhamento em relação as recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. Assim, ao ser indicado para dirigir o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira manifestou seu interesse pelas experiências gerencialistas realizadas em outros países, viajando para o Reino Unido a fim de estudá-las e formular uma proposta de adaptação desse modelo ao contexto nacional (PAULA, 2005, p.38).

Para este novo modelo de administração pública a organização administrativa do aparelho do Estado se dividiria entre separar o que seria atividades exclusivas das atividades não exclusivas do Estado e quanto a abertura das instituições políticas à participação social, segundo Paula (2005, p.41), esta seria “participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular”.

Cabe frisar porém que o modelo gerencialista não está sozinho no processo de reforma e modernização do Estado, vindo acompanhado do modelo democrático-participativo, que tem como preocupação o aumento da participação da sociedade na gestão pública, conforme ilustra Pereira (2010, p.119):

O enfoque denominado democrático-participativo busca estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de maior envolvimento da população no controle social da Administração Pública e na definição e realização de políticas públicas.

Para Paula (2005, p.41) trata-se da vertente societal, a qual enfatiza a participação social, porém ressalta que, “essas manifestações apresentam limites e ainda são locais e fragmentárias, trazendo para a pauta a questão da articulação dessas ideias e práticas em um projeto global de reforma do Estado”.

Cumprir destacar que essa vertente não se concretizou conforme era esperado com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, e ainda se “observa uma continuidade em relação às práticas gerencialistas”. (Paula, 2005, p.40).

Quanto ao tema, Tenório (1998) contribui esclarecendo que a gestão social não se confunde com a gestão estratégica, pois na primeira há um gerenciamento participativo, ou seja, o processo decisório é realizado por diferentes sujeitos sociais, logo há uma relação dialógica democrática, orientada pela racionalidade comunicativa, onde atores não impõe suas pretensões, havendo um acordo para a apresentação de propostas. Já a segunda resulta de uma interação entre duas ou mais pessoas, na qual uma tem autoridade formal sobre a outra, a qual faz resultar numa relação monológica tecnoburocrática autoritária, onde não se valoriza o exercício da cidadania nos processos das políticas públicas.

Portanto, é possível visualizar que sempre houve e sempre haverá um intenso debate entre o tipo ideal de organização, reflexões essas que se medeiam desde a ideia de burocracia e autoridade monocrática de Max Weber até as proposituras atuais da construção de ambientes deliberativos estruturados em sua essência na figura de colegiados, os quais funcionariam como uma possível desconstrução a tudo que foi anteriormente pensado.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

Considerando o objetivo geral desta pesquisa, a qual consiste em analisar a construção histórica da dinâmica política-cultural de uma fundação de apoio a uma instituição federal de educação profissional, científica e tecnológica pelos seus componentes, será discriminado no presente capítulo o percurso metodológico que fundamentou o desenvolvimento dessa investigação.

Na primeira seção, é apresentado o posicionamento da pesquisa, logo em sequência são identificadas as fontes e o processo de coleta de dados, e na última seção encontra-se a análise e interpretação dos dados.

#### 3.1 POSICIONAMENTO DA PESQUISA

Para a consecução dos objetivos propostos, uma pesquisa qualitativa foi realizada. O método utilizado foi o estudo de caso, que consiste, segundo Gil (2002, p.54), “no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros procedimentos já considerados”. Já para Yin (2001) a escolha desse método justifica-se quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e o fenômeno analisado está inserido em algum contexto da vida real.

O caso analisado é o da FADEMA, fundação de apoio do IFSULDEMINAS, sediada na cidade de Machado, estado de Minas Gerais. Atuante desde dezembro de 1998 na região do sul de Minas Gerais obteve em 2012 do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) o credenciamento para atuar como fundação de apoio do IFSULDEMINAS.

Portanto, tratou-se de uma pesquisa longitudinal e retrospectiva, haja vista que o estudo não se refere a um determinado momento, pelo contrário, a investigação realizada procurou explorar fatos ocorridos na trajetória da FADEMA desde a sua gênese até o ano de 2018.

### 3.2 FONTES E PROCESSO DE COLETA DE DADOS

O trajeto da coleta de dados escolhido para o presente estudo envolveu o levantamento bibliográfico, documental e a realização de entrevistas semiestruturadas. Referida variedade de fontes de evidência, segundo Yin (2001) é um dos três princípios que devem nortear o pesquisador durante a fase da coleta de dados. Em sentido semelhante, Gil (2002) menciona que é desejável que os resultados obtidos no estudo de caso sejam reflexos de observações realizadas por diferentes fontes, o que mitiga os riscos de enviesamento dos dados.

No primeiro momento, a coleta se concentrou na pesquisa bibliográfica, por meio de uma leitura de livros e periódicos acerca das transformações na gestão pública brasileira nas últimas décadas. Ainda insere-se na pesquisa bibliográfica todas as normatizações acessadas e consultadas na rede mundial de computadores (internet) sobre as fundações de apoio. No quadro a seguir, encontram-se discriminadas as legislações consultadas:

**Quadro 4– Normatizações consultadas na internet sobre fundação de apoio**

<b>Tipo de documento</b>	<b>Ementa</b>
Acórdão	Acórdão nº 655 de 2002 do TCU – Consolidação de Auditorias em Fundações de Apoio às Universidades Federais.
Acórdão	Acórdão nº 2.731 de 2008 do TCU – Fiscalização de Orientação Centralizada para avaliar no plano nacional, o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com as suas fundações de apoio.
Acórdão	Acórdão nº 1178 de 2018 do TCU – Avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão dos recursos públicos no relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e os Institutos Federais (IF)
Decreto	Decreto nº 7.423 de 2010 - Regulamenta a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto no 5.205, de 14 de setembro de 2004.
Decreto	Decreto nº 8.240 de 2014 - Regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no art. 1o-B da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994.
Decreto	Decreto nº 8.241 de 2014 - Regulamenta o art. 3o da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio.
Lei federal	Lei nº 8.958 de 1994 - Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.
Lei Federal	Lei nº 10.406 de 2002 – Instituiu o Código Civil.
Lei federal	Lei nº 12.863 de 2013 – Altera a lei nº 8.958 de 1994.

Fonte: Autoria própria (2019).

Em continuidade, optou-se pela análise documental com o objetivo de reunir documentos que registrassem informações relevantes sobre a história da instituição. Portanto, nesse momento, foram consultados os documentos institucionais da FADEMA, bem como documentos institucionais que estão em domínio público na rede mundial de computadores, acessados assim por meio do *website* da FADEMA, os quais estão elencados no quadro a seguir:

**Quadro 5 - Documentos de domínio público consultados no site da FADEMA**

<b>Tipo de documento</b>	<b>Ementa</b>
Estatuto	Estatuto vigente.
Portaria	Portaria Conjunta nº 70 de 2012 do MEC/MCTI – Credenciamento da FADEMA como fundação de apoio ao IFSULDEMINAS
Portaria	Portaria Conjunta nº 29 de 2015 do MEC/MCTI – Renovação do credenciamento da FADEMA como fundação de apoio ao IFSULDEMINAS
Portaria	Portaria Conjunta nº 13 de 2017 do MEC/MCTI – Renovação do credenciamento da FADEMA como fundação de apoio ao IFSULDEMINAS
Portaria	Portaria Conjunta nº 46 de 2018 do MEC/MCTIC – Autorização para atuar como fundação de apoio do IFMG
Resolução	Resolução nº 13.2012, de 27 de fevereiro de 2012 – Dispõe sobre a aprovação da proposta de tornar a FADEMA como fundação de apoio ao IFSULDEMINAS e aprovação da norma disciplinar.
Resolução	Resolução nº 14.2012, de 27 de fevereiro de 2012 – Dispõe sobre a aprovação da reforma do Estatuto da FADEMA.
Resolução	Resolução nº 23.2012, de 03 de maio de 2012 – Dispõe sobre a designação do Conselho Curador da FADEMA.
Resolução	Resolução nº 24.2012, de 03 de maio de 2012 – Dispõe sobre a aprovação da Diretoria da FADEMA.
Resolução	Resolução nº 19.2014, de 26 de março de 2014 – Dispõe sobre a aprovação da indicação dos membros para Conselho Curador, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal da FADEMA.
Resolução	Resolução nº 20.2014, de 26 de março de 2014 - Dispõe sobre a aprovação do Relatório Bianual de gestão e de indicadores e parâmetros de eficiência em execução de projetos da fundação de apoio junto à entidade apoiada
Resolução	Resolução nº 94.2014, de 27 de novembro de 2014 - Dispõe sobre a ratificação do Conselho Superior da Declaração “ad referendum” emitida em 10 de outubro de 2014.
Resolução	Resolução nº 08.2015, de 23 de março de 2015 – Dispõe sobre a aprovação do regulamento das relações entre o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais e as Fundações de Apoio.
Resolução	Resolução nº 70.2015, de 17 de dezembro de 2015 – Dispõe sobre a aprovação das normas para participação de docentes, em regime de dedicação exclusiva, em atividades esporádicas remuneradas e em assuntos de suas respectivas especialidades.
Resolução	Resolução nº 30.2016, de 28 de junho de 2016 – Dispõe sobre a aprovação da indicação dos membros para o Conselho Curador e Diretoria Executiva da FADEMA
Resolução	Resolução nº 75.2017, de 14 de novembro de 2017 – Dispõe sobre a aprovação para que a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Ensino de Machado – FADEMA atue como fundação de apoio ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais.

Fonte: Autoria própria (2019)

O terceiro momento da coleta de dados se concentrou na realização de entrevistas semiestruturadas conforme roteiro exposto no apêndice A. Uma das justificativas para a utilização desse instrumento de coleta pode ser encontrado em Gil (2012, p.19), quando relata que “enquanto técnica de coleta de dados, a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram”. Já para Veiga e Gondim (2001), a entrevista consiste em um diálogo assimétrico em que o pesquisador busca dados e o interlocutor se apresenta como fonte.

Para a realização da entrevista, inicialmente foi necessário delimitar o seu público-alvo. Para tanto, foi necessário analisar nos estatutos da FADEMA as atribuições de cada um de seus órgãos. Após a análise, preferiu-se entrevistar vinte atores integrantes do Conselho Curador e da Diretoria Executiva, que participaram da gestão da FADEMA entre a data de sua fundação até o final do mandato 2016-2018, pois conforme quadro a seguir, os ocupantes de tais posições, em nossa perspectiva, podem ser definidos como corpo dirigente da FADEMA, haja vista que as suas atribuições são as que mais se assemelham com as de atores com poder de decisão. Confirmando nossa metodologia, Emirbayer e Johnson (2008, p.28) afirmam que “é provável que as tomadas de posição mais decisivas ocorram não no cubículo da secretária, mas na própria suíte executiva”, fazendo assim alusão a importância das elites dirigentes.

**Quadro 6 – Atribuições estatutárias do Conselho Curador e Diretoria Executiva**

<b>Conselho Curador</b>	<b>Diretoria Executiva</b>
1. Escolher e empossar os membros da Diretoria Executiva para um mandato de 2 anos, permitida a recondução;	1 - Representar a Fundação em juízo ou fora dele, através de seu Diretor-Presidente;
2. Escolher e empossar os membros do Conselho Fiscal para um mandato de 2 anos, permitida a recondução;	2 – Propor reforma deste Estatuto ao Conselho Curador;
3. Deliberar, em conjunto com a Diretoria-Executiva, sobre reformas estatutárias e extinção da fundação;	3 – Estabelecer normas e regulamentos das atividades;
4. Aprovar anualmente as contas e balanços apresentados pela Diretoria Executiva bem como a situação patrimonial da entidade, após parecer do Conselho Fiscal;	4 – Apresentar as contas ao Conselho Curador, após o parecer do Conselho Fiscal;
5. Deliberar sobre proposta de incorporação de outras entidades pela FADEMA;	5 – Supervisionar as atividades patrocinadas pela fundação;
6. Exercer a qualquer tempo o controle interno da Fundação.	6 – Estabelecer ajustes, contratos, convênios e parcerias com qualquer entidade de direito público ou privado;

7. Deliberar sobre bens, aceitação de doações com encargo bem como autorizar a alienação a qualquer título dos bens imóveis da Fundação;	7 – Contratar profissionais de acordo com a legislação vigente.
8. Deliberar sobre pedido de financiamento ou subsídios para programas de desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão;	
9. Deliberar sobre financiamento e investimentos para a Fundação;	
10. Aprovar o regimento interno proposto pela Diretoria Executiva;	
11. Aprovar o plano de metas e atividades da FADEMA.	

Fonte: Estatuto da FADEMA (2017)

Importante também registrar que as entrevistas tiveram tempo médio de 30 minutos e que antes do seu início foram observadas algumas providências, tais como, agendamento da entrevista em melhor dia, horário e local para o entrevistado, anuência prévia do entrevistado mediante assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE)<sup>5</sup>, bem como a realização de esclarecimentos sobre sua participação. Em respeito ao direito de anonimato dos participantes conferido pelo TCLE, todos os entrevistados serão designados pelo gênero masculino além de serem caracterizados no capítulo seguinte (Resultados e Discussões) por códigos, conforme quadro a seguir:

**Quadro 7 – Caracterização dos entrevistados**

<b>Designação dada ao entrevistado</b>	<b>Código de referência</b>
Entrevistado n° 01	ENT01
Entrevistado n° 02	ENT02
Entrevistado n° 03	ENT03
Entrevistado n° 04	ENT04
Entrevistado n° 05	ENT05
Entrevistado n° 06	ENT06
Entrevistado n° 07	ENT07
Entrevistado n° 08	ENT08
Entrevistado n° 09	ENT09
Entrevistado n° 10	ENT10
Entrevistado n° 11	ENT11
Entrevistado n° 12	ENT12
Entrevistado n° 13	ENT13
Entrevistado n° 14	ENT14
Entrevistado n° 15	ENT15

<sup>5</sup> Este estudo foi registrado e aprovado por meio da Plataforma Brasil sob o CAAE n° 02169018.5.0000.5504.

Entrevistado n° 16	ENT16
Entrevistado n° 17	ENT17
Entrevistado n° 18	ENT18
Entrevistado n° 19	ENT19
Entrevistado n° 20	ENT20

Fonte: Autoria própria (2019)

### 3.3. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Para a análise e interpretação de dados foi utilizada a técnica da análise de conteúdo. De acordo com Bardin (2016), análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, além de permitir fazer inferências de conhecimentos relativos às condições de produção das comunicações. A técnica, segundo a autora, possui três fases cronológicas, as quais foram respeitadas neste trabalho, sendo elas: a etapa da pré-análise, a da exploração do material e a da interpretação.

Na etapa da pré-análise o objetivo foi organizar e selecionar o *corpus* a ser analisado. Assim, foi nessa fase que se procedeu a leitura flutuante de todo material bibliográfico e documental para que fosse possível deixar-se influir por intuições e orientações, além da formulação da problemática e dos objetivos da pesquisa. É nessa fase também que se efetuou as transcrições e posterior armazenamento das gravações das entrevistas. Após a conclusão desses trabalhos e utilizando-se do critério da pertinência, chegou-se aos documentos considerados adequados que serviram de fonte de informação para a investigação (BARDIN, 2016).

Em um segundo momento, passou-se a exploração do material, conhecida também como a fase da análise propriamente dita, etapa esta considerada como a mais longa e metódica. Assim, para a continuidade desta etapa se fazia necessária a escolha de uma técnica entre tantas disponibilizadas pela análise de conteúdo, processo este que resultou na escolha da análise categorial. Bardin (2016) revela que a análise categorial consiste em realizar operações de desmembramento do texto em categorias, as quais são compostas por classes que reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, que nessa pesquisa será composta por temas) sob um título que melhor represente todo o conjunto.

Uma vez compreendida a estrutura da técnica, passou-se a exploração do material. Inicialmente realizou-se à análise temática das entrevistas e do arcabouço conceitual contido no referencial teórico. Foi nesse momento que todo o conteúdo teórico bem como os trechos

coletados em cada entrevista foram considerados como unidades de contexto ou de dados, organizados sistematicamente em um editor de planilhas eletrônicas (*Microsoft Office Excel*) além da utilização de um editor de texto (*Microsoft Office Word*) para transcrição das entrevistas. Referida codificação, permitiu evidenciar os “núcleos de sentido” que constavam nas comunicações e que eram relevantes para apreciar a questão central deste trabalho. Em seguida, gerou-se a seguinte categorização:

**Quadro 8 – Categorização da investigação**

CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (por temas)
A formação e a dinâmica da FADEMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campo organizacional;</li> <li>- Isomorfismos;</li> <li>- Gênese organizacional;</li> <li>- Estrutura administrativa e organizacional</li> </ul>
Tomadas de posições das elites dirigentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- conflitos e construção de consensos;</li> <li>- episódio de credenciamento</li> </ul>

Fonte: Autoria própria (2019)

Assim, na última etapa da análise de conteúdo, a qual trata-se da interpretação de todo conteúdo analisado categoricamente (referencial teórico e entrevistas), foi possível a realização de inferências de conhecimentos de natureza sociológica e histórica sobre a análise da trajetória e das tomadas de posições das elites dirigentes da FADEMA, as quais seguem descritas no próximo capítulo.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A revisão de literatura, as análises documentais bem como a realização das entrevistas realizadas nesta investigação deram suporte para a realização das inferências realizadas em cada uma das categorias que serão detalhadas neste capítulo.

Nesse momento é construtivo lembrar que a pesquisa embora se dedique a análise intraorganizacional da FADEMA, tratando-a como um campo, também considerará outros campos com os quais a FADEMA interage, pois segundo Fligstein e McAdam (2012) não é possível ignorar o ambiente mais amplo (macroambiente) que acaba exercendo influência sobre o espaço social analisado.

A primeira categoria intitulada “A formação e a dinâmica da FADEMA” será composta de uma análise externa e interna. Inicialmente será efetuada uma análise externa, com a constatação dos processos de ascensão do “Terceiro Setor”, haja vista que é nesta realidade social que as fundações de apoio se alicerçaram para serem concebidas e difundidas, e, posteriormente se dedicará a situar a FADEMA em relação a outros ambientes mais amplos, tais como o das fundações de apoio e do IFSULDEMINAS, entidade apoiada pela FADEMA. Para tanto, como recurso de análise toma-se por referência o institucionalismo sociológico. Já na análise interna, quando o próprio espaço social da FADEMA receberá o *status* de um campo para fins de investigação, o recurso de análise se baseará na teoria de campos difundida por Pierre Bourdieu e por Fligstein e McAdam.

A segunda categoria intitulada “Tomadas de posições das elites dirigentes” abordará os conflitos e construção de consensos originados das tomadas de posições dos representantes da esfera de poder da organização, também denominado de governo interno ou campo do poder da organização.

### 4.1 A FORMAÇÃO E A DINÂMICA DA FADEMA

#### 4.1.1 A ascensão do “Terceiro Setor”

A emergência do “terceiro setor” no Brasil pode ser explicada pela análise das tentativas de implementação dos projetos de desenvolvimento econômico ocorridos durante o século XX no mundo e em especial, no Estado Brasileiro. Gonçalves (2012) esclarece que foi a partir da crise de 1929, que o Estado aumentou significativamente sua participação na

economia. Entre suas novas funções, destacava-se: a função alocativa, fundamentada na responsabilidade de provisionar bens e serviços públicos a sociedade; a função distributiva que visava diminuir as desigualdades sociais por meio de programas de distribuição de renda; a função reguladora que buscava normatizar as relações entre os cidadãos e, por fim, a função estabilizadora que consistia em reduzir os efeitos dos ciclos econômicos por meio de políticas fiscais e monetárias.

Entre as décadas de 1930 a 1960, o Brasil e também outros países da América Latina cresceram muito, pois aproveitaram a fragilidade dos países centrais para assim desenvolver suas estratégias nacionais de desenvolvimento, as quais se baseavam na proteção da indústria nacional e na promoção de poupança forçada pelo Estado. A nitidez da utilização do Estado como coordenador da economia e principal instrumento de ação coletiva, fez com que esse período ficasse conhecido como nacional-desenvolvimentismo, onde a ideia central era a formação de Estados Nacionais, capazes de definirem suas políticas e instituições (PEREIRA, 2006).

Na América Latina ainda convém destacar o pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) que criou a teoria do subdesenvolvimento e a visão nacionalista com base na crítica da relação centro-periferia, inspirada na teoria keynesiana que era predominante na época.

A partir da década de 70 os desenvolvimentistas, bem como o estruturalismo latino-americano começaram a ser questionados pela nova ideologia liberal que ganhou força com a grande crise da dívida externa nos anos 80, a qual conseguiu novamente impor novos preceitos aos países em desenvolvimento. O período acima ficou conhecido como Consenso de Washington ou ainda por ortodoxia convencional, quando se constata a existência da supremacia de estratégias externas de desenvolvimento no âmbito dos países periféricos. Entre as ideologias pregadas pelo projeto neoliberal, pode-se citar a noção de Estado Mínimo, fenômeno que deixa a coordenação econômica, o investimento em infraestrutura, bem como os serviços sociais, como, por exemplo, saúde e educação, ao arbítrio do mercado.

No Brasil, Dagnino (2004) relata que a estratégia neoliberal apesar de ter produzido uma profunda inflexão na cultura política, encontrou internamente como obstáculo um projeto político democratizante e amadurecido, baseado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil, inspirando a instituição de Conselhos Gestores, bem como de outros espaços onde se atue em prol da coletividade. Ocorreu assim, um encontro entre dois processos diferentes, ligados a dois projetos políticos distintos. De um lado, a tentativa de se

construir um espaço democrático, por meio da criação de espaços públicos deliberativos onde a sociedade civil majoritariamente participasse. De outro lado, a eleição do Presidente Collor em 1989, faz emergir um projeto que visava retirar do Estado o seu papel de garantidor de direitos, transferindo essa incumbência para a sociedade civil (DAGNINO, 2004). Em ambos os projetos, fica evidente a importância de se ter uma sociedade civil ativa para o desenvolvimento de seus projetos.

Entretanto, o papel da sociedade civil foi redefinido pelo projeto liberal, podendo ser demonstrado pelo crescimento acelerado e desempenho das organizações não-governamentais, pela difusão do “terceiro setor” e pela marginalização dos movimentos sociais. Muitas vezes, a expressão sociedade civil é utilizada como sinônimo de “terceiro setor” (DAGNINO, 2004). Assim, o desenvolvimento histórico da sociedade brasileira alinhada ao contexto liberal, fez com que o “terceiro setor” no Brasil marcasse presença no âmbito da sociedade, como resposta das organizações e movimentos sociais à mudança de ideologia do Estado.

Na lição de Bortoleto (2014, p.97),

**O terceiro setor abrange as entidades do setor privado sem fins lucrativos, que desenvolvem atividade de interesse público.** Atuam, por exemplo, no apoio e assistência às crianças carentes, às pessoas com deficiência, aos idosos, na proteção ao meio ambiente, no combate à pobreza, na educação, entre outras atividades. **Atuam de maneira paralela ao Estado e com ele colaboram, cooperam** e, por isso, são chamadas de **entidades paraestatais ou entes de cooperação** (grifo do autor).

Entre as organizações que o integram, podem-se citar os serviços sociais autônomos, as entidades de apoio, as organizações sociais (OS), as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e as organizações da sociedade civil. Na atuação dessas entidades no âmbito do terceiro setor, podem ser identificadas as seguintes condutas similares, a saber:

- a) **não são criadas pelo Estado**, ainda que algumas delas sejam autorizadas por lei ou, pelo menos, dependam de algum tipo de impulso estatal para serem instituídas [...];
- b) em regra, **não desempenham serviço público delegado pelo Estado**, mas atividade privada de interesse público; trata-se dos chamados serviços sociais não exclusivos do Estado; quando prestados por este, sob regime jurídico de direito público, são serviços públicos, quando prestados pelo particular, são atividades privadas de interesse público, que alguns chamam de serviços públicos impróprios; elas desempenham serviços não exclusivos do Estado, mas atuam em colaboração com ele;

- c) recebem algum tipo de **incentivo do Poder Público**, que pode ser tanto a outorga de um título (como o de utilidade pública, por exemplo), como auxílios e subvenções provenientes do orçamento do Estado, cessão de servidores públicos, outorga para utilização de bens públicos;
- d) têm **vínculo jurídicos com o Poder Público**, por meio de convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou outros instrumentos congêneres; nesse caso, vinculam-se aos termos do ajuste e têm que prestar contas ao ente da Administração Pública do cumprimento dos objetivos estipulados e ao Tribunal de Contas, na hipótese de receberem recursos públicos;
- e) seu **regime jurídico é de direito privado**, porém parcialmente **derrogado por normas de direito público**, precisamente em decorrência do vínculo que as liga ao Poder Público;
- f) integram o **terceiro setor** porque nem se enquadram inteiramente como entidades privadas, nem integram a Administração Pública, direta ou indireta; todas são organizações não governamentais (DI PIETRO, 2018, p.621, grifo do autor).

Percebe-se, portanto, que a difusão das fundações de apoio, está atrelada as noções de “terceiro setor” que ganharam notoriedade com a difusão dos ideais neoliberais a partir da década de 80 e 90. Chaves (2006) retrata essa situação quando menciona que a política neoliberal presente no governo federal desde a década de 90, acentuada nos governos de Fernando Henrique (1995-2002), fez com que o orçamento das instituições federais de ensino superior reduzisse drasticamente, forçando assim as universidades a buscarem recursos no mercado por meio das fundações de apoio privadas.

A posição política implícita na dinâmica histórica dessas organizações também é sustentada pela narrativa de outros tantos entrevistados, entre eles o de nº 05 ao relatar que,

A FADEMA foi criada no final dos anos 90, especificadamente em 1998. Naquele período o Brasil vivia o governo federal do mandato do Fernando Henrique Cardoso, e foi um período de uma ideia muito na linha neoliberal [...] então a linha naquele momento era de diminuição de recurso da escola pública, incentivando muito a iniciativa privada, foi um momento que o Brasil viveu de um governo neoliberal (ENT05).

Transpondo a análise das atividades prestadas pelo “terceiro setor” para uma dimensão jurídico-administrativa, constata-se que alguns serviços prestados a população, embora sejam serviços sociais, não serão considerados serviços públicos e, portanto, receberam a denominação de serviço social não exclusivo do Estado. Para Pereira (1997, p.17), um dos teóricos da Reforma do Estado, “os Estados modernos contam com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado”. No que se refere aos serviços sociais não exclusivos, o autor entende que,

São os serviços que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal. Este setor compreende os serviços de educação, de saúde, culturais e de pesquisa científica (PEREIRA, 1997, p.17).

Conclui-se assim que os serviços sociais não exclusivos do Estado podem ser prestados por pessoas jurídicas de direito privado sem a necessidade de delegação do Poder Público. Já em sentido totalmente oposto, o serviço público além de ser identificado como o produto da Administração Pública, pode ser explicado também, como sendo,

[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, 2018, p.135).

O conceito acima é composto de três elementos, sendo eles: material, subjetivo e formal. Em linhas gerais, o elemento material corresponde a qual meio seria eficaz para atribuir ao Estado quais seriam as comodidades oferecidas à população sob sua responsabilidade, e pelo conceito se extrai que tal meio é a lei. Já o elemento subjetivo se refere a qual sujeito poderá realizá-lo, extraído do conceito que o sujeito poderá ser o próprio Estado diretamente ou indiretamente por meio de seus delegados, e por fim, o elemento formal corresponde sob qual regime de direito o serviço público irá ser prestado, informando o conceito que este poderá ser regido total ou parcialmente pelo regime de direito público.

Ainda é importante alertar que nem sempre houve essa noção acerca do conceito de serviço público, pois antigamente, por exemplo, o elemento subjetivo era composto somente pela figura do Estado, ou seja, só era serviço público a comodidade prestada diretamente pelo Estado e o elemento formal se referia que todo serviço público era prestado exclusivamente pelo regime jurídico público.

Assim a conceituação atual de serviço público alterou substancialmente os elementos subjetivo e formal, o que foi denominado em crise na noção de serviço público, conforme mencionado a seguir:

A partir daí, dois elementos foram afetados; o elemento **subjetivo**, porque não pode mais se considerar que as pessoas jurídicas públicas são as únicas que prestam serviço público; os particulares podem fazê-lo por delegação do Poder Público. E o elemento **formal**, uma vez que nem todo serviço público é prestado sob regime jurídico exclusivamente público.

Por essa razão, os autores passaram a falar em **crise na noção de serviço público**. Um autor francês – Louis Corail – elaborou tese de doutoramento sobre esse tema, entendendo que os três elementos normalmente considerados pela doutrina para conceituar o serviço público não são essenciais, porque às vezes falta um dos elementos ou até mesmo dois. (DI PIETRO, 2018, p.132, grifo do autor).

Realizadas as devidas caracterizações, é possível concluir que a difusão do “terceiro setor” por meio da existência de entidades vistas como parceiras ideais do Estado empenhadas em assumir as suas responsabilidades, é resultado dos vínculos que se tem com os ajustes estruturais ditados pelo projeto econômico neoliberal.

#### **4.1.2 O campo das fundações de apoio**

As fundações de apoio, nos dias atuais, constituem uma realidade da operacionalização do ensino, pesquisa e extensão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Portanto, com o objetivo de entender seu ambiente organizacional, usaremos nesta subseção a abordagem de campos do institucionalismo sociológico, e, assim, tentar evidenciar o sentido dessas organizações em seu aspecto mais amplo. Embora se reconheça o viés limitador desta abordagem analítica, pelo fato de não evidenciar criticamente as concepções de ação e poder no ambiente, conforme indica Candido, et al (2018).

Nesse exercício de análise, Emirbayer e Johnson (2008), lembrando as contribuições de Durkheim, nos ensina que a compreensão da história se faz necessária para entender a lógica interna dos campos organizacionais. Quando se analisa em uma perspectiva histórica a origem das fundações, constata-se que o fundamento é o de espírito de solidariedade de particulares que por disposição própria destinavam seus bens para uma finalidade social. Para Paes (1998), o motivo que levava os homens a formar fundações pode ser explicado pelo desejo de intervenção em seu próprio mundo.

A gênese do instituto fundacional é atribuída a uma criação em Bizâncio, quando o Cristianismo envolve o Império Romano e estabelecimentos de misericórdia e caridade, como hospitais e asilos, se estruturam (PAES, 1998). No Brasil, de acordo com Paes (1998, p.47), um dos primeiros registros de fundação é datado de 1738 quando “Romão de Matos Duarte, solteiro milionário, achou por bem separar parte de seu patrimônio para formar um “fundo” para auxiliar, exclusivamente, os expostos na “roda”, os quais passaram a ser atendidos na Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro”. A referida “roda” se tratava de uma caixa

giratória onde as mães colocavam os filhos que rejeitavam para serem cuidados pela Santa Casa, sem que fosse possível identificar a fisionomia da mãe genitora.

Ainda se tem notícia do estabelecimento da Fundação Pão dos Pobres de Santo Antônio, em Porto Alegre, no ano de 1867. Entretanto, foi somente em 1916, com a edição do Código Civil Brasileiro que tais entidades se estatuíram no mundo jurídico (PAES, 1998). No atual Código Civil, vigente desde 2003, as fundações são classificadas como pessoas jurídicas de direito privado, constituídas por escritura pública ou testamento, por meio da destinação de bens livres, visando atingir finalidades específicas que são aventadas quando da sua criação.

Em caráter distinto, a origem das fundações de apoio no Brasil nos remete aos anos de 1977. Uma das primeiras fundações de apoio criadas que se tem notícia é a de Ceciliano Abel de Almeida junto à Universidade Federal do Espírito Santo, instituída com a participação dos recursos da universidade. Segundo o TCU, naquela época, era rotineira a constituição de fundações com recursos públicos, as quais recebiam a denominação de fundações “instituídas pelas universidades”, para assim diferenciar das demais fundações que eram “constituídas no âmbito das universidades”.

Foi em decorrência de um cenário sem regulamentação, no qual não havia segurança jurídica para o desenvolvimento das atividades das fundações junto às instituições federais de ensino que em 1994 foi publicada a lei nº 8.958, considerado o marco regulatório das fundações de apoio, momento em que se determina expressamente a exigência da constituição dessas entidades sob a forma fundacional de direito privado estabelecida no Código Civil.

Pode-se inferir assim, a partir desses registros, que no início da construção do campo das fundações de apoio houve a presença de uma diversidade de formatos organizacionais atribuídos as fundações de instituições federais de ensino, o qual começa a ser direcionado para um formato único quando o Estado, em 1994, por meio da legislação, regula a relação fundação - instituição federal de ensino. Importante ressaltar que são os discursos concentrados em busca da flexibilidade e da otimização da gestão pública, difundidos pela agenda neoliberal adotada no Brasil nas últimas décadas, foi o que fundamentou a iminência de tal regulamentação e, ao que tudo indica, parece constituir a razão ideológica da propagação das fundações de apoio no Brasil.

Planejadas para atuar na condição de gestora administrativa e financeira estritamente vinculada a execução dos projetos da entidade apoiada, as estruturas e atividades das fundações de apoio são elevadas a condição de “ferramentas para a desburocratização e de agilização da gestão acadêmica”, conforme entende Alves e Azevedo (2007, p.493).

Exemplos que materializam as premissas da flexibilidade e da otimização da gestão pública nas fundações de apoio são identificados quando se verifica que tais entidades não se submetem às regras de direito público, tais como: contrato com as sujeições do direito público, exigência de concurso público para seus funcionários, entre outras regras imperativas da administração pública. Por esses fundamentos, a entidade de apoio ao utilizar lógicas de atuação distintas da área pública, é considerada um dos instrumentos capazes de superar a existência de modelos burocráticos de atuação, como por exemplo, o da contabilidade pública, que dada a sua morosidade, por muita das vezes, impedem a realização de tomadas de decisões mais ágeis (ESTADÃO, 2015).

Portanto, entende-se que, esse movimento em direção a similaridade das formas neste campo, sustentado por promessas de flexibilidade e modernização da gestão acadêmica oriundas dos ideais neoliberais da década de 90, pode ser considerado um movimento isomórfico institucional coercitivo, que é quando práticas impostas pelo Estado ou por outros atores externos levam a uma semelhança organizacional. Um dado que evidencia a formação desse campo está presente no recente acórdão do TCU, o de nº 1.178 de 2018, o qual menciona que entre 1970 e 1995 foram criadas 42 fundações, e, que após esse período, em apenas sete anos o quantitativo saltou para 95.

Atualmente, o Estado continua a exercer essa força sobre os aspectos estruturais de uma fundação de apoio, ao estabelecer a necessidade da obtenção de um credenciamento junto ao MEC e ao MCTI, de acordo com a Portaria Interministerial nº 191 de 2012 do MEC/MCTI que explicitará o vínculo da fundação com a instituição federal de educação com a qual esteja interessada em oferecer apoio, além da necessidade de que as instituições apoiadas editem resoluções através de seus Conselhos Superiores, regulamentando as suas relações.

Outro discurso ainda que impulsiona a formação das fundações de apoio no cenário educacional seria o de fomentar a inovação e o empreendedorismo no âmbito das universidades públicas, com o aporte de recursos de empresas privadas para o desenvolvimento de projetos, o que o que facilitaria a difusão de tecnologias da universidade para empresas privadas..

Nesse sentido, a Lei 13.863 de 2013 introduziu várias alterações na lei nº 8.958 de 1994, possibilitando que empresas privadas realizem contratos com fundações de apoio, para que juntas com a instituição federal de ensino possam desenvolver projetos que visem à inovação tecnológica. Para tanto, houve a permissão de captação direta dos recursos

financeiros necessários para a execução dos projetos pela fundação de apoio junto ao mercado, sem a necessidade de ingresso do mesmo na Conta Única do Tesouro Nacional, proporcionando no plano fático uma agilidade à pesquisa.

Essa opção pela diversificação da fonte de financiamento para a educação pública respaldada pelos governos federais das últimas décadas por meio de legislações mais flexíveis, não é assunto que se encontra isento de debates e polêmicas. Para grande parcela dos cientistas e educadores, essa transferência do ônus do Estado para a iniciativa privada no que concerne aos investimentos na área da educação, está mais ligada às ideias liberais de um Estado mínimo do que com a intenção de se atribuir autonomia financeira às instituições federais. Assim, para muitos se trata de um movimento que consiste em transformar a educação em mercadoria, fazendo com que os progressos obtidos em pesquisas acadêmicas acabem sendo controlados pelo capital privado, o que intitulam de privatização do conhecimento.

Mancebo (2004, p.857) ao discorrer sobre a mercantilização do conhecimento, alertou que tais progressos “podem desenvolver-se em sentido inverso, ampliando os mecanismos de diferenciação social e acumulação da riqueza”. De forma similar, Martins (2018) indica existir na área acadêmica um modelo gerencial que utilizando-se do discurso da dimensão instrumental para o conhecimento, objetiva emplacar no âmbito das universidades e demais entidades de ensino as determinações do campo privado. Para o autor, a autonomia do campo acadêmico que proporciona o exercício da reflexão crítica sobre a sociedade não pode ser capturado por interesses econômicos, sob pena de perder seus propósitos fundamentais.

No que se refere aos atores existentes no campo organizacional, a perspectiva teórica do institucionalismo sociológico nos ensina que a identificação se dá pela noção de organizações atuantes relevantes, não estabelecendo nenhum tipo de “mapa” do campo.

Nos relatos dos entrevistados percebe-se que algumas fundações de apoio se destacam em relação às outras, servindo de referência para as demais no que concerne ao modo de como são administradas. É o que destaca o entrevistado n° 03, no trecho a seguir: “Acho que as que se destacam são a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Fundação Arthur Bernardes (FUNARBE), sendo as mais antigas, que já passaram por várias transformações das legislações”. No mesmo sentido, o entrevistado n° 01 menciona que as fundações de apoio que se destacam quanto ao seu modo de atuação são a “FUNARBE de Viçosa e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) da UFMG em Belo Horizonte”. Ainda, identifica-se práticas organizacionais dessas fundações relevantes que são avaliadas

como bem sucedidas pelos entrevistados, como por exemplo, o gerenciamento pela FUNARBE de um grande supermercado e de um laticínio em Viçosa. Essas práticas podem servir de referência para as organizações do campo, podendo gerar processos isomórficos normativos, que são quando “condutas apropriadas, profissionalmente aceitas, também exercem influência sobre as práticas organizacionais” (CANDIDO, et al. 2018, p.72).

Entretanto, também se mostrou com clareza durante a investigação, depoimentos que revelam um comportamento divergente das fundações de apoio no que se refere à sua atuação. Para o entrevistado de nº 06, a divergência de atuação reside no fato da tributação das bolsas concedidas no âmbito das fundações de apoio:

Bom, divergência quanto a tributação das bolsas pode ser um exemplo, não é uma coisa muito clara, cada fundação está tendo uma interpretação. Se, por exemplo, bolsa de ensino tributa imposto, se a bolsa de inovação não. Isso surge lá do projeto, do que o professor fala que é aquela bolsa, e as vezes o projeto não está bem formulado e assim surge essa dúvida. Então nessa parte de tributação eu vejo muita divergência, cada fundação está fazendo de um jeito. Nesse ponto está precisando ter uma legislação mais clara, eles até estão vendo isso para rever a lei (ENT06).

Outro relato aponta a divergência no que se refere à gestão dos recursos, conforme demonstrado a seguir:

Uma coisa que eu coloco, é a gestão de recursos públicos da própria instituição, que a FADEMA ainda faz, ainda hoje há um repasse do IFSULDEMINAS para a FADEMA, recurso próprio do IFSULDEMINAS para a FADEMA gerir, que as outras instituições já nem consideram, é só praticamente recurso externo, essa é a principal diferença que vejo na atuação delas (ENT09).

Já o entrevistado nº 03 relata uma divergência de atuação que é apontada por órgãos de fomento, quando menciona que,

As principais divergências que eu vejo aí são em função de escala. Você tem grandes e pequenas fundações de apoio. Muitos órgãos de fomento não credenciam as pequenas fundações, porque acreditam que a força da fundação em relação a uma negativa em relação a um pesquisador, é muito menor do que uma fundação grande, e assim acabando não credenciando e acaba perdendo oportunidade. O que a FADEMA tem feito hoje em dia é tentar demonstrar que ela tem toda essa capacidade de não ceder aos anseios do pesquisador (ENT03).

As fundações de apoio também ficaram nacionalmente conhecidas em decorrência dos vários escândalos de desvio de dinheiro público divulgados na mídia nacional. Entre os mais conhecidos está o caso da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC) ligada à Universidade de Brasília (UNB). Na época o Ministério Público do

Distrito Federal acusou a FINATEC de gastar 470 (quatrocentos e setenta) mil reais com a reforma e compra de mobília para apartamento funcional, sendo que nesse valor havia a destinação de mil reais para a compra de somente uma lixeira (ESTADÃO, 2008; G1, 2015).

Para além das organizações relevantes e suas implicações para o ambiente organizacional, outros atores podem ser identificados no campo organizacional. Conforme analisado, o Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIES) é um dos principais atores que representam as entidades de apoio, exercendo assim influência sobre o campo, dada a sua finalidade de agregar e representar dezenas de fundações de apoio afiliadas no território nacional. Nos relatos dos entrevistados, percebe-se a existência da atuação desse ator no campo das fundações de apoio, é o que destaca, por exemplo, o entrevistado n° 03, quando ele diz que:

Tem um órgão que congrega as fundações de apoio, o CONFIES, inclusive eles fazem eventos todo ano para discutir as legislações. Ele conversa principalmente com os órgãos de controle, por exemplo, com o TCU, e com o Poder Legislativo, principalmente em função das legislações que são lançadas para as fundações de apoio (ENT03).

É o caso também do entrevistado n° 01 ao mencionar que o “CONFIES conversa com o TCU, Controladoria Geral da União (CGU), Procuradores Federais, com o MEC, MCTI. Ele tenta representar a classe das fundações de apoio”.

Fligstein e McAdam (2012) nomeiam tais atores de unidade interna de governança (UIG), tratando-se de estruturas cujas funções são de monitorar e administrar as regras e os relacionamentos do campo. Ainda é possível evidenciar na fala dos entrevistados n° 03 e 01, um outro papel desse ator, que é o de servir de intermediador entre o campo e o Estado, pois nem todos os atores do campo conversam diretamente com os atores Estatais. Sabe-se, porém, que a garantia da ordem de funcionamento do campo que tais estruturas proporcionam podem revelar na maioria dos casos como contrapartida, a reprodução de formas organizacionais que são controladas por atores dominantes do campo.

Por fim, constata-se ainda a presença do Estado no campo organizacional, por meio do Poder Legislativo e ainda pelos seus órgãos de controle, tais como, o Ministério Público Estadual (MPE), a CGU e o TCU exercendo o papel de atores fiscalizadores. Fligstein e McAdam (2012) ao integrar o Estado de forma sistemática em sua teoria, confirmam a influência que o campo Estatal tem sobre os outros campos. Assim, as orientações ou penalidades aplicadas pelos órgãos de controle estatais tem a capacidade de moldar a lógica

do campo não estatal para com o qual interage, podendo assim repercutir em mudança ou estabilidade. Os autores ainda lembram que a influência pode acontecer em relação inversa, ou seja, campos não estatais podem ditar mudanças nos campos estatais.

#### **4.1.3 O IFSULDEMINAS**

A educação profissional e tecnológica no Brasil possui um lastro histórico com mais de cem anos de desafios e transformações. O impulso oficial dessa trajetória é atribuído ao Presidente Nilo Peçanha que em 1909 assinou o Decreto nº 7.566 de 23 de setembro, criando assim dezenove escolas de aprendizes artífices, cujo principal objetivo era fornecer um ensino profissional primário e gratuito.

Porém foi somente no ano de 1937 que a educação profissional restrita ao grau primário se estende para abranger todos os ramos e graus de ensino, haja vista a transformação das Escolas de Artífices em Liceus Profissionais (GARCIA, 2000). No mesmo ano, Getúlio Vargas promulga uma nova Constituição Federal, a qual foi a primeira a disciplinar a nível constitucional o ensino técnico e profissional.

Nos anos que se seguiram, mais especificadamente, entre 1937 a 1956, muitas alterações estruturais ocorreram com o ensino profissionalizante, como por exemplo, a edição de várias leis denominadas de Reforma Capanema de 1941 que entre tantos assuntos, atribuíram ao ensino profissional o status de nível médio. Nesse sentido, ainda é oportuno ressaltar que, até então, a educação profissional era identificada no Brasil com um alto viés assistencialista, destinada ao amparo dos pobres, cegos, e outros desafortunados (TAVARES, 2012).

A superação do modelo filantrópico da educação profissional começa a ser possível com o início do governo do presidente Juscelino Kubitschek, entre os anos de 1956 a 1961. Nesse período, a educação profissional recebe as primeiras destinações orçamentárias para investimento na formação de profissionais orientados para a fase de industrialização que ocorria no Brasil, haja vista a demanda requerida pelas empresas multinacionais que se instalavam no país (TAVARES, 2012).

Portanto, até o final da década de 50 duas concepções dominantes revestiram a educação profissional no Brasil. Inicialmente, verifica-se que a educação profissional era concebida como alternativa para promover a inclusão social dos “desfavorecidos” da sociedade, por meio de cursos de cunho artesanais onde a figura dos mestres e aprendizes se

faziam presentes, até porque naquela época não havia uma demanda industrial de trabalhadores qualificados. Posteriormente, com o advento do processo de industrialização no Brasil, nota-se que a redefinição do papel da educação profissional, direcionando-a para a qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho. No quadro a seguir, são sintetizados de forma cronológica, outros acontecimentos significativos da educação profissional:

**Quadro 9 – Histórico da educação profissional e tecnológica no Brasil.**

Ano / Período	Eventos chave
1959	As Escolas Industriais e Técnicas são transformadas em autarquias com o nome de Escolas Técnicas Federais, com autonomia didática e de gestão.
1961	O ensino profissional é equiparado ao ensino acadêmico com a promulgação da Lei 4.024 que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O período é marcado por profundas mudanças na política de educação profissional.
1967	Decreto 60.731 transfere as Fazendas Modelos do Ministério da Agricultura para o Ministério da Educação e Cultura que passa a funcionar como escolas agrícolas.
1971	A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira torna técnico-profissional todo o currículo do segundo grau compulsoriamente. Um novo paradigma se estabelece: formar técnicos sob o regime de urgência.
1978	A Lei 6545 transforma três Escolas Técnicas Federais (Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro) em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET).
1980 – 1990	A globalização, nova configuração da economia mundial, também atinge o Brasil. O cenário é de profundas e polêmicas mudanças: a intensificação da aplicação da tecnologia se associa a uma nova configuração dos processos de produção.
1994	A Lei 8.948, de 8 de dezembro, institui o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando, gradativamente, as ETFs e as EAFs em CEFETs. A expansão da oferta da educação profissional somente ocorrerá em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.
1996	Em 20 de novembro, a Lei 9.394, denominada de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) dispõe sobre a Educação Profissional num capítulo próprio.
1997	O Decreto 2.208 regulamenta a educação profissional e cria o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP).
1999	Retoma-se o processo de transformação das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET).
2004	O Decreto 5.154 permite a integração do ensino técnico de nível médio ao ensino médio.
2005	Institui-se, pela Lei 11.195, que a expansão da oferta da educação profissional preferencialmente ocorrerá em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais. Lançada a primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal, com a construção de 60 novas unidades de ensino pelo Governo Federal. O CEFET Paraná passa a ser Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
2006	O Decreto 5.773 trata sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. É instituído, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos. É lançado o Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia.
2007	Foi lançada a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal, bem como o Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos. O Decreto 6.302 instituiu o Programa Brasil Profissionalizado.

Fonte: Adaptado de Brasil (2016).

É somente em 2008, por meio da publicação da lei federal de nº 11.892 de 29 de dezembro que são instituídos os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no Brasil pelo governo federal na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, momento em que se estabelece oficialmente a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT).

Atualmente, a RFEPCT é vinculada ao Ministério da Educação, sendo constituída pelas seguintes instituições, a saber: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET) nos estados de MG e RJ, Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais, Colégio Pedro II, além dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, estando entre eles, o IFSULDEMINAS (BRASIL, 2008).

No que se refere à estrutura inicial do IFSULDEMINAS, cumpre destacar que sua constituição é resultado da fusão de três antigas escolas agrotécnicas localizadas nos municípios de Machado, Muzambinho e Inconfidentes. Mais recentemente, os campi de Poços de Caldas, Pouso Alegre, Passos, e os campi avançados de Carmo de Minas e Três Corações, foram criados com o compromisso para o desenvolvimento do território onde estão inseridos por meio da oferta da educação profissional e tecnológica.

Atualmente, o IFSULDEMINAS ainda possui na sua estrutura, núcleos avançados em várias cidades da região do sul de Minas, além da sua Reitoria com sua sede na cidade de Pouso Alegre, tendo em vista a localização estratégica que esta possui em relação aos seus campi (IFSULDEMINAS, 2017). A organização atua na oferta de cursos técnicos integrados ao Ensino Médio, subsequentes (pós-médio), especialização técnica, graduação, pós-graduação *lato* e *stricto* sensu, além de cursos pelo Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) e cursos de educação à distância (IFSULDEMINAS, 2017).

Conforme discorre Dias (2012, p.10),

Os Institutos Federais propõem uma formação contextualizada e potencializadora da ação humana, derrubando as barreiras entre o ensino técnico e o científico, articulando trabalho, ciência e cultura, fundamentada em uma profissionalização mais ampla, que abre infinitas possibilidades de reinventar-se no mundo e para o mundo.

Analisando, em específico, a origem do campus Machado do IFSULDEMINAS, onde se situa a fundação de apoio objeto de pesquisa deste trabalho, constata-se que sua origem se

deu sob a denominação de Escola de Iniciação Agrícola de Machado. Por meio de um histórico sistematizado é possível identificar os acontecimentos significativos ocorridos durante a formação do campus Machado, conforme demonstrado a seguir:

**Quadro 10 – Acontecimentos significativos ocorridos na formação do campus Machado**

<b>Ano/Período</b>	<b>Eventos chave</b>
1936	O Governo Federal inicia os acordos com governo estaduais para a instalação de escolas destinadas ao Ensino agrícola.
1946	O Decreto Lei 9.613 regulamenta a Lei Orgânica do Ensino agrícola – escolas subordinadas à Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário (SEAV).
1948	Dá-se a iniciativa para a construção de uma Escola Agrícola em Machado. Em dezembro do mesmo ano é celebrado o acordo entre a União e o Governo do Estado de MG para abertura de um crédito especial de 800 mil cruzeiros para investir na obra.
1950	Início das construções residenciais para a direção, vice-direção, almoxarifado, cozinha e refeitório.
1951	Construído o aviário, a avenida principal e sua iluminação e a oficina mecânica. Adquiriram-se nesse mesmo ano um trator e mais uma gleba de terra.
1957	No dia 3 de julho é oficialmente inaugurada a Escola de Iniciação Agrícola de Machado, pelo então Governador do Estado, José Francisco Bias Fortes.
1964	Pelo Decreto 53.558, de 12/02 muda-se a denominação da então Escola de Iniciação para Ginásio Agrícola de Machado.
1967	Em maio, as escolas foram transferidas para o Ministério da Educação e Cultura, sendo subordinadas à Diretoria do Ensino Agrícola (DEA).
1975	A Diretoria do Ensino Agrícola transforma-se em Coordenação Nacional do Ensino Agropecuário (COAGRI).
1978	O Ginásio Agrícola de Machado passa a ser denominado Colégio Agrícola.
1979	Em 4 de setembro, o Decreto 83.935 muda a denominação de Colégio Agrícola para Escola Agrotécnica Federal de Machado. Tem início o curso Técnico em Agropecuária.
1993	A Lei 8.731 transforma as Escolas Agrotécnicas Federais em autarquias, conferindo-lhes autonomia didática e disciplinar, funcionando com orçamento próprio.
1997	Início do curso de Informática.
1998	Em fevereiro é criada a FADEMA – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Ensino de Machado.
1999	Início dos cursos Técnicos de Auxiliar de Enfermagem e Pós-médio em Agroecologia.
2000	Neste ano a Escola passa a oferecer os cursos Técnicos em Enfermagem e Segurança do Trabalho.
2002	Implanta-se a Unidade de Beneficiamento do Café.
2005	Início do curso de Tecnologia em Cafeicultura.
2006	Em 12 de julho é assinado o convênio de criação do Centro Integrado da Mulher Margarida Alves (CIMMA). Inicia-se o curso Técnico em informática modalidade PROEJA.
2007	Início do curso técnico em Alimentos. O Ministro das Comunicações, Senador Hélio Costa, anuncia a concessão de uma Rádio Educativa para EAFM. Comemoram-se os 50 anos da escola.
2008	Em 16 de agosto são criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. As escolas de Machado, Inconfidentes e Muzambinho passam a denominar-se Campus, com a sede da Reitoria em Pouso Alegre-MG.
2009	Em 18 de Maio inaugura-se a nova Biblioteca do Instituto Federal do Sul de Minas – campus Machado. Começam a funcionar os cursos de Agronomia, Licenciatura em Biologia e em Computação.
2010	São criados, o Núcleo Avançado da cidade de Poço Fundo, os Polos do Circuito das Águas, em São Lourenço e Itanhandu; e o Campus avançado de Poços de Caldas. Criados os cursos técnicos Integrados em Alimentos, Agropecuária e Informática.
2011	Em 22 de agosto é criado Polo de Rede em Coqueiral. Inicia-se o curso de Tecnologia em Alimentos.
2012	O Polo do Circuito das Águas é estendido para as cidades de Cambuquira, Caxambu e Três Corações, passando a denominar-se Núcleo Avançado. Também neste ano, o Campus Machado conquista, por doação do município, o Centro de Excelência do Café. Tem início o Curso de

	Pós-graduação em Cafeicultura e em Produção Animal e do Técnico em Administração.
2013	O Campus Machado investe na construção de salas de aula, laboratórios, coberturas e ampliações. Ainda neste ano, sedia a Olimpíada Brasileira de Agropecuária (OBAP).
2014	O Campus Machado torna-se referência nacional em cursos Técnicos. Iniciam-se os superiores em Zootecnia e Administração.
2015	Tem início o curso superior de Sistemas de Informação e bacharelado em Ciência e Tecnologia dos Alimentos e o Mestrado Profissional em Ciência e Tecnologia em Alimentos.

Fonte: Adaptado de Barbosa e Oliveira (2017, p.35,36.)

Analisando o histórico da organização, constata-se que a sua instalação em Machado é fruto da política federal para o magistério no campo disciplinada no Decreto-Lei nº 9.613 de 1946 que integrava a proposta educacional ruralista existente no Brasil desde o começo do século XX, a qual sugeria a criação de instituições de ensino que atendesse às características das populações do campo (REBELLO, 2006; BARBOSA; OLIVEIRA, 2017). Porém, conforme Barbosa e Oliveira (2017), relatos apontaram que a construção da escola de iniciação agrícola em Machado teria acontecido por indicação do deputado Israel Pinheiro, amigo do então prefeito da cidade, João Vieira da Silva.

A partir desse momento, vários esforços se somaram para o início da construção da sede da escola em Machado, estando entre eles: a celebração de acordo entre o governo federal e mineiro que previa a contribuição da União com a quantia de 800 (oitocentos) mil cruzeiros e do Estado de Minas Gerais com a quantia de 400 (quatrocentos) mil cruzeiros para a instalação da escola em terras machadenses e ainda a doação do município de Machado em 1948 de uma gleba de terra denominada de Fazenda do Pântano de 167 (cento e sessenta e sete) alqueires e posteriormente em 1951 de mais uma gleba de terra de 76.918 m<sup>2</sup> (REBELLO, 2006).

Após a sua inauguração em 1957, a instituição de Machado foi parte de,

[...] uma política mais ampla de valorização do trabalhador e da educação rural. Os projetos educacionais eram guiados pelo desejo de modernização do campo. A preocupação com o êxodo rural e com o inchaço do mercado de trabalho nos meios urbanos levou à criação de programas para fixar o homem ao campo. [...] Inspiradas nos ideais do Ruralismo Pedagógico, cujo lema era “aprender a fazer e fazer para aprender”, buscava-se uma educação específica, de caráter prático, que fornecesse possibilidades para que o homem permanecesse no campo e tivesse um ensino voltado para as necessidades de sua região. (BARBOSA; OLIVEIRA, 2017, p. 13-14).

Posteriormente em fevereiro de 1964, tendo em vista um decreto federal, o nome da Escola foi alterado para Ginásio Agrícola de Machado. Ainda convém ressaltar outras duas

denominações recebidas até a sua transformação em campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS), a saber: Colégio Agrícola em 1978 e Escola Agrotécnica Federal de Machado (EAFM) em setembro de 1979, sendo que esta última se apoiava nos valores da educação e do trabalho. (BARBOSA E OLIVEIRA, 2017).

A realidade do contexto político da trajetória da escola agrotécnica federal de Machado, que antecedeu aos Institutos Federais, pode ser percebido na declaração do entrevistado n° 05. Para ele,

Nós tínhamos uma escola agrotécnica fundada na década de 50, que passou pelos anos 70 e foi implantando o modelo escola-fazenda, muito dentro da concepção desenvolvimentista do período militar, nós entramos na década de 90 com uma concepção neoliberal onde houve esvaziamento das escolas agrotécnicas (ENT05).

Assim, é possível dizer que a lógica que orientou inicialmente a organização era a de uma formação de mão-obra com base em conhecimento empírico integrando o pessoal regional (ginásio agrícola). Posteriormente evoluiu para uma lógica baseada na técnica e na ciência e assim direcionando para uma visão de formação de mão-de-obra para profissionalizar e tecnificar as demandas dos arranjos produtivos locais, regionais e de certa forma nacionais (escola agrotécnica). Por fim, foram incorporada a lógica da organização uma formação profissional mais ampla de mão-de-obra, visando tornar o negócio uma empresa agrícola (curso de administração), incorporando tecnologias avançadas (informática) e dando base para a produção competitiva em nível nacional por meio dos Institutos Federais.

Tavares (2012) aponta que, embora os Institutos Federais continue ofertando o ensino técnico-profissionalizante haja vista a determinação expressa na lei que os criou, passa a ofertar também ensino superior público e gratuito em semelhança com as universidades, porém com o foco na oferta de cursos superiores de licenciatura (formação de professores) e cursos de bacharelado e de tecnologia.

Portanto, a criação dos Institutos Federais no ano de 2008, pelo então presidente Lula, veio para promover “uma mudança na própria concepção de Educação Profissional no Brasil, que passou a ser compreendida não como mera qualificação para o mercado de trabalho, mas como formação para a vida e para o exercício da cidadania”, conforme observa Barbosa e Oliveira (2017, p.17).

#### 4.1.4 A FADEMA como um campo

Inicialmente, foi necessário situar nas seções anteriores, a FADEMA no ambiente externo, conforme alerta Fligstein e McAdam (2012), pois não se pode pensar em analisar campos sem considerar que tais espaços sociais estão situados em outros ambientes mais amplos e desses recebem influência para o seu funcionamento.

Nesta seção, para efetuar a análise da FADEMA como um campo, preferiu-se utilizar majoritariamente a abordagem de campos de ação estratégica (CAE) proposta por Fligstein e McAdam (2012), fato que não resulta na falta de reconhecimento ou de apropriação das noções de campo disseminadas por Bourdieu, que de forma ou outra mantem-se presente nessa e outras tantas teorias.

Fligstein (2007, p.62) reforça nossa escolha pela abordagem de CAE, pois para ele “a vida social gira em torno de obter uma ação coletiva, e isso requer que os participantes dessa ação sejam induzidos a cooperar”. Nesse sentido, a teoria de CAE se torna extremamente útil, uma vez que, diferentemente de Bourdieu que foca na ação individual no campo, esta se concentra na ação coletiva pela interpretação do conceito de habilidade social.

Ao atribuímos a FADEMA o *status* de campo, afirmamos se tratar de uma arena construída socialmente, e, por tal fato, a verificação da origem, bem como dos atores e dos processos de construção do campo são questões primordiais a serem esclarecidas para que se possa compreender a sua complexa dinâmica interna. Ainda é oportuno esclarecer que para a compreensão da dinâmica interna da FADEMA consideraremos se tratar de um campo burocratizado, rígido e com fronteiras bem estabelecidas, conforme dispõe a abordagem de CAE.

Os documentos institucionais registram que a FADEMA foi instituída no ano de 1998 pela Cooperativa Escola dos Alunos da Escola Agrotécnica Federal de Machado (COETAGRI). Inicialmente, conforme observou Barbosa e Oliveira (2017) obteve a razão social de Fundação de Apoio ao Desenvolvimento, Ensino, Pesquisa e Extensão (FADEPE). Durante os relatos que mencionavam o processo de instituição da FADEMA, algumas curiosidades foram apresentadas nas entrevistas, como por exemplo, a existência sobre um possível conflito da razão social e os bens que foram destacados do patrimônio da instituidora para a fundação da FADEMA. O entrevistado n° 05 em sua fala menciona que,

A fundação foi instituída pela COETAGRI, através de uma doação de uma máquina de xerox e daí nos criamos a FADEPE – Fundação de desenvolvimento de ensino, pesquisa e extensão, primeiro nome da FADEMA. Só que um ano depois nós

ficamos sabendo que já havia FADEPE em juiz de fora, na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e nós tivemos que transformar o nome para FADEMA (ENT05).

Em sentido semelhante, o entrevistado n° 01 também confirma tal acontecimento ocorrido na constituição: “no início da FADEMA, o nome era FADEPE, mas só que existia uma outra FADEPE em Juiz de Fora, daí ficou um conflito e foi preciso mudar o nome, e daí os instituidores naquela época tiveram que mudar o nome para FADEMA”.

No que tange à participação da instituidora COETAGRI, o mesmo entrevistado ao narrar os fatos acrescenta aos bens destacados a existência de um computador,

A instituidora foi a COETAGRI, na doação de uma máquina de xerox e um computador, que está na escritura pública, com as finalidades estatutárias daquela época, que era de qualificação profissional e de apoio a Escola Agrotécnica Federal de Machado. Então ela foi instituída e se tornou uma fundação, e ela precisava ter atividades de dois anos de experiência para atuar diretamente com o Estado, e enquanto isso a EAFM desenvolvia projetos com a Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FAEPE) de Lavras, que foi o espelho para a FADEMA (ENT01).

Entre outros tantos detalhes da instituição da FADEMA, uma relevante informação é negada pelos documentos oficiais. Trata-se da evidenciação da conjuntura política e econômica vivenciada pelos instituidores da FADEMA no final da década de 90. Pelos relatos dos entrevistados, infere-se que esse contexto foi decisivo na decisão de criar a FADEMA, conforme sintetizado abaixo:

O recurso era muito pouco para a iniciativa pública e muito para a iniciativa privada, como por exemplo, a criação do programa de expansão da educação profissional (PROEP), que foi para que as escolas diminuísse o ensino médio e aumentasse a educação profissional, então a linha naquele momento era de diminuição de recurso da escola pública, incentivando muito a iniciativa privada. Foi um momento que o Brasil viveu de um governo neoliberal. Diante disso, a escola agrotécnica federal de Machado carecia de recursos para seus projetos de extensão e pesquisa, e inspirando em outras experiências como na Universidade Federal de Lavras (UFLA) que tinha a FAEPE, nós resolvemos criar uma fundação de apoio. Qual que era o objetivo da criação de uma fundação de apoio? Buscar parcerias para a instituição de ensino, inclusive com o setor privado. Mas desde o início qual que era a nossa ideia? Não era criar a fundação para privatizar a escola, pelo contrário, esperava-se que com o recurso advindo de parcerias com o Estado de Minas Gerais, com o governo municipal, com o governo federal e com a iniciativa privada, fosse possível fortalecer o papel público da instituição. Então a FADEMA não foi criada para privatizar a escola agrotécnica, mas para fortalecer o papel social da escola agrotécnica [...] ela foi criada como uma maneira de desburocratizar o serviço público, porque havia muitas amarras no serviço público, e não era projeto político de governo federal o crescimento das instituições de ensino federal. Então nós criamos uma fundação como mecanismo de dar dinamismo, flexibilidade ao serviço público (ENT05).

O entrevistado n° 09 também relaciona a criação da FADEMA com o contexto econômico presenciado no Brasil naquela época:

Teve uma época difícil, mais ou menos em 1994 e anos seguintes, que estava numa crise financeira, que eles viram necessidade de buscar mais recurso, de envolver mais recurso externo e não depender só do recurso que vinha da lei orçamentária para a instituição. Daí que eles viram oportunidade na fundação de desenvolver projetos de extensão com a captação de recursos externos, acho que foi aí que começou [...]. Mas até então ela não tinha a característica de fundação de apoio como ela tem hoje, isso ela foi credenciada mais recente, acho que coisa de quatro ou cinco anos pra cá, antes ela tinha outra característica (ENT09).

É possível, assim, estabelecer uma relação entre as narrativas dos participantes com a lição de Motta (2007) sobre a percepção de uma agenda política pós-redemocratização no Brasil. Referida agenda focalizava-se na redução do tamanho do Estado e na concepção de uma administração pública permeada pela utilização de modelos da gestão privada. Segundo o autor, a inspiração neoliberal introduziu a noção de que o governo não poderia sozinho conduzir o desenvolvimento, pois esse era visto como algo complexo e gigantesco.

Além do contexto político e econômico da década de 90, destacado pelos entrevistados como mola propulsora da criação da organização, tendo em vista que o mesmo imprimia uma recessão orçamentária à Escola Agrotécnica Federal de Machado e a direcionava a procurar soluções alternativas legítimas para fortalecer o seu papel público, é possível ainda presenciar outros entendimentos que justificaram a criação da FADEMA. Entre eles, apura-se a existência de um viés ideológico, presente entre os seus integrantes, em torno da questão social, da promoção do desenvolvimento local e regional. É o que destaca, por exemplo, o entrevistado n° 02: “a gente tinha muita vontade que a escola saísse do seu espaço e que ela fosse para a sociedade, que ela desenvolve projetos junto às comunidades que tinha uma carência e uma demanda muito grande de qualificação e de capacitação”.

Esse viés ideológico e histórico presente na construção do campo da FADEMA é realmente conhecido por quase todos os entrevistados nesta pesquisa, os quais compreendem que “na época a FADEMA foi fundada, lógico como um braço da própria Escola Agrotécnica Federal de Machado [...], mas também como fundação de apoio no sentido de trabalhar junto a comunidade” (ENT07).

Assim, infere-se que a instituição da organização só foi possível porque um determinado grupo de professores e técnicos administrativos da escola agrotécnica federal de Machado ao compartilharem do mesmo significado, que a FADEMA poderia proporcionar a sociedade local e regional, se interagiram para buscar oportunidades e superar desafios diante

de uma conjuntura política e econômica desfavorável a gestão do ensino federal. Para o entrevistado nº 04, “eu acho que quem se envolveu na criação foi mais por ideologia mesmo, acreditar que poderia oferecer mais”.

Para Fligstein e McAdam (2012) tais atores possuem habilidades sociais, conceito de base interacionista que tem como foco explicar que é pela interação dos atores que se constroem sentidos, e que nesta interação haverá atores mais hábeis a induzir a cooperação dos demais. Para Candido, Sacomano Neto e Cortês (2015, p.1085), além do conceito superar a ideia de *habitus* de Bourdieu, ele enfatiza “a importância da habilidade dos atores interpretarem o que acontece no campo, compreendendo a posição e a visão dos outros agentes e sua capacidade de agir empaticamente, construindo identidades comuns para promover a ação coletiva”.

Entre as demandas sociais que a FADEMA ajudou a resolver no início de sua atuação, são destaques a capacitação profissional dos trabalhadores da região com o apoio do Estado de Minas Gerais:

Foram criados vários cursos de capacitação profissional e a grande parceira da FADEMA num primeiro momento foi a Secretaria de Estado, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (SETASCAD), que depois teve seu nome transformado para Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) do Estado de Minas Gerais, que era a executora do recurso do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Esse recurso tinha que ser determinado uma porcentagem dele na qualificação profissional e a FADEMA tornou-se uma das maiores executoras no estado de Minas Gerais, de programas na área de agricultura orgânica, inclusive na área de saúde, na área de inclusão digital, e até com povos indígenas no estado de Minas (ENT05).

Essas reflexões também são ilustradas pela fala dos entrevistado nº 01 e 07:

A FADEMA vem para atuar direto na qualificação da inserção e manutenção do emprego, do trabalho, porque os nossos recursos vinham do FAT, do Ministério do Trabalho, então ela fez um papel fundamental na região, como manutenção ou de proporcionar mercado de trabalho. Então foram qualificados milhares de trabalhadores onde tiveram vários cursos em várias áreas. Ela atuou diretamente no emprego, na geração de emprego, nas condições de trabalho dessas pessoas, na geração de renda, na manutenção da família (ENT01).

A FADEMA teve um trabalho social muito importante em Machado e na região. Muitos projetos muito marcantes junto ao governo do Estado de Minas Gerais, questão das construções de casas populares em sistema de mutirão. Tem a questão de capacitação técnica para costureiras, por exemplo, assim, muita coisa eu não participei, mas eu vi pelos documentos, pela checagem, pelo esmero que o pessoal tinha aqui nas prestações de contas, pela documentação fotográfica que se encontrava. Então eu acho que ela foi importantíssima num primeiro momento, principalmente na questão de capacitação, foram muitos e muitos cursos que ela

realizou em Machado e na região, propiciou melhoria de qualidade de vida para essas pessoas, pois elas tendo capacitação elas tinham melhoria financeira, porque elas podiam galgar mais, elas podiam ter empregos melhores, e se você for ver no histórico da FADEMA ela tem realmente esse apoio ao ensino muito forte por meio da capacitação (ENT07).

Dados que reforçam a importância de sua atuação na promoção do espaço social onde se encontra inserida são as declarações de utilidade pública emitidas em outubro de 1999 pelo município de Machado e em Agosto de 2001 pelo Estado de Minas Gerais (FADEMA, 2017).

Ainda é possível constatar nas entrevistas, a ocorrência de forças isomórficas atuando no processo de construção do campo. Para Dimaggio e Powell (1983) tais forças presentes no campo são responsáveis por modular as práticas organizacionais e por isso recebem a denominação de isomorfismo, que pode se apresentar em três diferentes formas, a saber: coercitivo, mimético ou normativo. Em seu aspecto coercitivo, refere-se a práticas impostas pelo Estado ou outro ator externo. Já em seu caráter mimético, a semelhança das formas se fundamenta pelo fato de outras organizações serem percebidas como relevantes, bem-sucedidas. E em sua abordagem coercitiva, são condutas apropriadas que fundamentam a similaridade.

Analisando o processo de construção do campo “FADEMA”, deduz se tratar de mecanismos isomórficos de ordem mimética. Por exemplo, quando o entrevistado nº 08 menciona que para a criação da FADEMA “foram feitas várias viagens, inclusive em Lavras, para poder chegar e ver o modelo de fundação e chegar aqui e por em prática”, percebe-se que de certa forma a fundação localizada no município de Lavras era interpretada como uma prática bem-sucedida, uma fundação-modelo, o que acabou inspirando a FADEMA em sua constituição. A mesma percepção é obtida na narração do entrevistado nº 02, que retrata que “a FAEPE de Lavras, foi uma referência geral e específica, ela foi muita parceira, tínhamos um relacionamento muito bom com eles” e também pela participação do entrevistado nº 01 que refere-se a FAEPE como um “espelho para a FADEMA”.

Entretanto, é preciso compreender que a FADEMA realizou nesse processo de inspiração uma adaptação das referências e dos modelos externos à sua realidade, conforme explica o entrevistado nº 01: “Foi preciso adaptar sim os estatutos dessas instituições, porque por elas serem de Universidades, elas têm um perfil diferente da nossa, o ambiente da Universidade é diferente”. No mesmo sentido, o entrevistado nº 04 menciona que “A gente adaptou porque a gente era pequeno, a UFLA era grande. O quadro de funcionários da UFLA era imenso, o nosso era pequeno”. De uma forma geral, os relatos apontam que a organização

tida como inspiração estava a todo tempo colaborando com a FADEMA por meio de orientações legais e administrativas, o que para Dimaggio e Powell (1983) trata-se de uma consciência por parte da organização modelo e não de uma difusão de modelos de forma involuntária ou indireta. Ainda para os autores, uma das hipóteses que são consideradas profetizadoras da manifestação de processos isomórficos no campo e que podemos encontrar no campo em questão, é a constatação de um número menor de alternativas visíveis de modelos organizacionais, pois conforme cita o entrevistado n° 01, “não vimos possibilidade de aproximar de uma outra fundação de Instituto, devido a relativa ausência dessas entidades nos Institutos”.

Em 2008, o Governo Federal cria os Institutos Federais em todo o Brasil. Nesse momento, todas as escolas agrotécnicas existentes no Brasil são transformadas em campus de Institutos Federais. No sul de Minas Gerais, as escolas agrotécnicas, entre elas a de Machado, ficam vinculadas ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais – IFSULDEMINAS, com a sede da Reitoria na cidade de Pouso Alegre. Em sua lei de criação, os Institutos passaram a ser obrigados a desenvolver projetos de pesquisa e extensão. Segundo o entrevistado n° 03, é neste cenário que as articulações para que a FADEMA se credenciasse para representar o IFSULDEMINAS começam a se difundirem.

Com as atribuições legais, com a criação dos Institutos, as atribuições de pesquisa e extensão, passaram a existirem uma lacuna muito grande de apoio tanto dos servidores, quanto do relacionamento público e privado com os servidores do IFSULDEMINAS, que só poderiam ser realizados através de uma fundação de apoio, e aí veio a questão de tentar credenciar a fundação de apoio [...] como fundação de apoio não só do campus Machado, mas uma fundação de apoio de todo o IFSULDEMINAS (ENT03).

Quando questionados sobre quem teve a iniciativa para o credenciamento, os atores foram uníssomos no sentido de afirmar o mesmo tom, ou seja, que a ideia partiu de ambos os lados, FADEMA e IFSULDEMINAS. Em sua fala, o entrevistado n° 13 recorda que “foi uma força dos dois lados porque todos eles seriam beneficiados”.

Com o desenvolvimento das articulações para que a FADEMA se credenciasse como fundação de apoio do IFSULDEMINAS, novamente é possível inferir que houve no campo atuações de forças isomórficas de ordem mimética, operadas novamente com a consciência da organização paradigma, pois outra vez ocorre a inspiração em outras fundações. Porém, nesse momento o estímulo buscando é direcionado à fundações credenciadas como entes de apoio no Governo Federal e atuantes no cenário educacional, como constata o entrevistado n° 09,

A gente chegou a visitar algumas fundações de apoio para usar como referência, uma que a gente usou como referência foi a FUNARBE de Viçosa, que a gente foi até na época ver lá como funcionava a questão dos setores produtivos, o supermercado que tem lá dentro como que era a atuação da fundação nesse sentido [...]. Outra fundação seria a da UFMG. A gente usa muita coisa da UFMG como referência, a própria Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural (FUNDECC) na UFLA, que chegou a mudar era FAEPE, depois mudou para FUNDECC. Então a gente chegou a visitar lá pra conhecer como funcionou, foi isso. Foi essas três que lembro que foi mais utilizada como referência, e também participamos de alguns encontros de fundações de apoio. E aí nesses encontros e fazendo essas visitas, a gente viu que era fundamental mesmo ter uma fundação própria no Instituto, porque a gente viu que era outra realidade, outras situações. Eles já tinham passado por diversas coisas ao longo desse tempo, eles já estavam em outro ritmo, diferente da gente aqui (ENT09).

Em sentido similar, outros entrevistados, elencaram a fundação da UFMG de Belo Horizonte e a fundação FURNARBE da Universidade Federal de Viçosa (UFV). O entrevistado nº 03, frisa que atualmente “existe um arcabouço muito grande de legislação sobre fundação de apoio, ela trabalha muito em cima da questão das legislações. Mas hoje, a gente tem uma referência que a gente pode falar que é uma referência-mãe, que é a fundação da UFMG” (ENT03).

Já o entrevistado nº 06 relata que apesar de acreditar que a fundação da UFMG pudesse ter sido fonte de inspiração para a FADEMA em seu processo de credenciamento, ressalta que “não se pode comparar, pois a fundação da UFMG é gigantesca”, e ainda complementa que “acredito que os modelos externos foram adaptados sim a realidade da FADEMA, inclusive pelo tamanho que as outras fundações tem e assim a nossa realidade é diferente”.

A efetivação do credenciamento só viria a ocorrer em novembro de 2012, após a FADEMA atender as exigências legais. Inicialmente o prazo de credenciamento foi de dois anos junto ao Ministério da Educação e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação para atuar como fundação de apoio ao IFSULDEMINAS, prazo esse já renovado em Abril de 2015 e recentemente por meio da Portaria conjunta nº 13 de 08.03.2017, publicada no Diário Oficial da União de 09.03.2017, a qual permitiu o recredenciamento por mais dois anos (BRASIL, 2017). Em meados de Julho de 2017, o Governo Federal prorrogou o prazo dos credenciamentos vigentes, alterando a validade de dois para cinco anos.

Assim, após o credenciamento, a FADEMA amplia a sua área de atuação, conforme explicam Barbosa e Oliveira (2017, p.29),

Legalmente constituída e reconhecida pelo Ministério da Educação como fundação de apoio do IFSULDEMINAS, presta serviço a todos os campi do instituto nas áreas de ensino, pesquisa e extensão. É, dessa forma, um instrumento de promoção ao

desenvolvimento institucional. A FADEMA é, ainda, detentora da rádio educativa Cultura FM, 96,3 que leva programação diferenciada e muita informação a mais de 30 cidades sul mineiras.

Porém, a conquista do credenciamento, não isentou a FADEMA de receber críticas de atores da comunidade. O entrevistado n° 06 afirma que mesmo após a FADEMA ser reconhecida como fundação de apoio de todo o IFSULDEMINAS e não só do campus Machado, ainda houve alguns obstáculos para a sua utilização, conforme ilustra o trecho abaixo:

Quando a FADEMA se credenciou em 2012, tinha um certo preconceito dos outros campus, porque vinculava-se muito a fundação com o campus Machado e não com o IFSULDEMINAS inteiro, então no começo teve esse preconceito [...]. E aí agora hoje os outros campus já aceitam, mandam os projetos, mas no começo tinha uma certa resistência, ela recebia no começo mais projetos do campus Machado (ENT06).

Outras tantas críticas recebidas pela FADEMA e relacionadas pelos entrevistados dizem respeito ao desconhecimento do papel da fundação, conforme comenta o entrevistado n° 01.

Outra crítica pode ser quanto a atuação da fundação. A fundação está numa órbita contrária das Universidades. A fundação ela tá em volta do Instituto e nas Universidades é ao contrário, ela está no centro. Na universidade, os pesquisadores procuram a fundação e aqui não, aqui é a fundação procurando os pesquisadores. Aqui existe uma demanda de projetos de extensão, então nós temos um foco na extensão, porque a agilidade, o processo de compra de uma fundação é mais rápido do que o setor público, não é que ela não utiliza de legislação própria pra isso, pelo contrário, ela utiliza, mas só que ela tem isso como um ponto forte (ENT01).

O entrevistado n° 03 faz apontamentos no mesmo sentido.

A principal crítica da comunidade do IFSULDEMINAS para a fundação, primeiro por ser uma fundação de apoio nova, de 2012 pra cá, é o desconhecimento de muitas pessoas sobre o papel e função da fundação de apoio e muitas vezes ela é confundida com entidade de fomento. A fundação de apoio ela apoia uma atividade. A fundação de apoio ela não vai executar a pesquisa para o pesquisador, ela vai apoiar a pesquisa, então as pessoas se frustravam por causa disso. Mas é muito mais uma falta de conhecimento que eu acho que hoje em dia foi superado (ENT03).

Ainda que presentes, essas críticas não tem sido capazes de gerar transformações disruptivas na organização do campo. Segundo os teóricos da abordagem dos CAE, é comum que choques exógenos desorganizem o campo de forma disruptiva. Nesse caso, entretanto, a

crítica da comunidade não gerou esse efeito. Percebe-se, no final da fala do entrevistado n° 03, que essas críticas se concentraram em momentos de fundação e transição do papel da fundação. Trata-se de um comportamento já superado, o que também é confirmado pelo entrevistado n° 14: “Hoje a relação mudou, está diferente. Hoje as pessoas assimilaram mais o papel da fundação”. Outra prova que demonstra a superação desta crise de legitimidade da organização foi à autorização concedida a FADEMA pelo Conselho Superior e referendada pelo MEC/MCTI em Abril de 2018, para atuar como fundação de apoio junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência de Tecnologia de Minas Gerais (IFMG).

Outra possível fonte de crise que foi mapeada na investigação do campo se refere à imposição de práticas administrativas de outras fundações ou do TCU à FADEMA, o que na literatura de CAE pode ser classificada de choques exógenos em decorrência de mudanças em outros campos. Entretanto, conforme relatado pelos participantes, nenhuma possível divergência no modo de atuar das fundações são tidas como modelos a ponto de impor às demais a obrigação de segui-la. O entrevistado n° 01 relata a existência dessas divergências, mas ele ressalta que é o Governo Federal e seus órgãos de controle que estuda maneiras de padronizar a atuação das fundações de apoio:

Tem muita divergência sim, existe uma ideia de padronização de todos os processos. Isso está vindo de orientações do TCU, mas o MEC tá pedindo isso, existe hoje uma padronização desse acordão que te falei, que é o acordão 1178 de 2018 que é o de transparência, isso todas as fundações tem um prazo para fazer, e isso já é uma demonstração de que existe uma ideia vindo dos órgãos de controle, do MEC (ENT01).

O mesmo entrevistado ainda reforça que diante de algumas divergências de atuação existentes entre as fundações de apoio, percebe que as gestões da FADEMA vêm se posicionando no sentido de seguirem as determinações dos órgãos de controle e da legislação (ENT01).

Para além dos eventos internos, é reconhecido que o campo em análise sempre existiu em constante interação com outros campos. Fligstein e McAdam (2012) enfatizam que para entender a dinâmica interna de um campo se faz necessário compreender os eventos que acontecem em campos com os quais inevitavelmente ocorrem interações, como por exemplo, o Estado, pois esse pode afetar consideravelmente a história e a trajetória de um campo. Trata-se portanto, segundo Candido, Neto e Cortês (2015, p.1086) de compreender que “os campos podem ser vistos como mais ou menos dependentes um dos outros, o que molda as relações de poder existentes entre dois espaços relativamente autônomos”.

A relação da FADEMA com o campo Estatal foi motivo de grande destaque pelos integrantes da organização. A presença dessa relação com o Estado é evidenciada desde a fundação da organização, conforme se extrai do relato a seguir, onde se verifica a ligação da FADEMA com o Estado de Minas Gerais,

A FADEMA, antiga FADEPE, cresceu muito frente ao Estado de MG, sendo que em 2012 a FADEMA foi responsável por aproximadamente por 12% dos recursos da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de MG destinados para qualificação profissional no Estado de MG. No histórico da FADEMA de 1999 até 2011, quando ainda não se tinha o credenciamento no MEC em 2012 essa parceria da FADEMA com o Estado de MG, foi fundamental para o crescimento dela (ENT01).

A argumentação do entrevistado encontra reforço em Candido e Toyama (2015), quando os autores destacam que o Estado afeta significativamente os demais campos, influenciando em sua fundação, estabilização e transformação.

Aos atores Estatais são atribuídos o poder de unilateralmente impor regras para que ocorra a interação pública, ainda que segundo Candido et al (2018) sejam impostas por meio da violência física. No campo em questão, identificou-se que a autoridade Estatal se manifesta principalmente pela atuação do seu Poder Legislativo que ao impor dispositivos legais, enumeram as condutas permissivas que devem ser obedecidas pelas fundações de apoio, e, conseqüentemente, pela FADEMA. O entrevistado n° 13 expõe essa nossa interpretação: “Eu acho que ainda depende de alguns órgãos sim, inclusive do Estado, pois dependem de cumprir a legislação, trâmites legais para continuar atuando, gerando o engessamento das atividades”.

Reforça essa visão, o entrevistado n° 03:

Acho que depende muito ainda da questão legal. Hoje em dia, tanto estadual ,quanto federal você está muito preso as questões legais, tanto para atividade de pesquisa, quanto para atividade de inovação, apesar de que já se começa a se olhar com outro olhar aí em relação a questão da inovação tecnológica e a participação das fundações nesse processo aí (ENT03).

A influência do Estado na atuação da FADEMA ainda é manifestada pela questão orçamentária, porém atualmente muitos projetos gerenciados pela FADEMA são financiados por recursos privados. Por fim, a relação das fundações de apoio com o Estado, é moldada ainda por meio da atuação de seus órgãos de controle, conforme se verifica a seguir,

A gente tem que atender as solicitações dos órgãos de controle, porque é muito rígido o controle, tem que estar sempre muito claro, tem que ter o site muito atualizado com as prestações de contas de todos os projetos, é muito fiscalizado, é muito burocrático, tinha que ser menos burocrático, isso engessa (ENT06).

Constatou-se ainda, que em uma perspectiva histórica a relação da FADEMA com os órgãos de controle sempre foi positiva. Essa foi a percepção demonstrada pela maioria integrantes da FADEMA, as quais seguem abaixo:

A relação da FADEMA com os órgãos de controle estatais tem sempre evoluído, inclusive nesses encontros das fundações de apoio eles têm participado, como por exemplo, a CGU, e isso é importante, para ver o que eles estão cobrando, o que eles esperam, porque fundação é muito visado porque já tivemos casos no Brasil de desvios, de usar a fundação para outros fins, então ela tem um controle muito rígido em cima disso, então a aproximação com esses órgãos de controle é fundamental, para a gente andar sempre certinho (ENT09).

Uma relação boa, apesar de passarem por fiscalizações com bastante frequência, o que por um lado é bom, pois força a fazer um trabalho correto, não fugir daquilo, mas assim acaba ficando um pouco engessado. Ao longo do tempo acredito que isso tende a tornar a fundação mais bem vista pelos outros órgãos, pois se tiver fazendo um bom trabalho e as auditorias vindo e estando tudo certo, isso tende a trazer melhoria e fortalecer o nome da fundação (ENT13).

Fligstein e McAdam (2012) explicam que esse poder do Estado fundamenta-se na sua legitimidade em fornecer bens públicos aos cidadãos, valendo-se dos procedimentos legais e de todo aparelho burocrático para arbitrar a ordem para toda a sociedade. Entretanto, Candido e Toyama (2015) esclarecem que a relação que o Estado estabelece não é uma via de mão única, ou seja, além de influenciar, os Estados também poderão ter sua dinâmica influenciada por campos não estatais.

Ainda no que concerne a relação do Estado com os demais campos, verifica-se a presença de unidade interna de governança (UIG) atuando nessa interação. Conforme já explicado, trata-se de estruturas regulatórias cuja missão principal é intermediar o diálogo do campo com o ambiente externo, inclusive com o Estado.

No campo objeto de análise, reconhece-se que esse papel de intermediador é desempenhado pela Confederação Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIES). Os relatos colhidos demonstram que os integrantes da FADEMA conhecem a existência e o papel que tal entidade desempenha junto as fundações de apoio, além de participar de seus encontros e seguir suas orientações, porém esclarecem que a FADEMA não é filiada à entidade.

Entre os relatos que citam o papel da CONFIES, estão o do entrevistado n° 01 o qual afirma que “depois de 2012 como foi a FADEMA foi credenciada no MEC e no MCTI, nós utilizamos as orientações da CONFIES, mas não deve obediência, não se filiou. Porém, seguimos suas orientações que são a nível nacional”. Do mesmo modo, o entrevistado n° 06 quando questionado se conhecia alguma entidade de classe que representava as fundações de apoio, respondeu que “acredito que seja o CONFIES, um órgão que tem várias fundações de apoio credenciadas, só que a FADEMA não é filiada”. Fligstein e McAdam (2012) ao citarem que uma das funções das UIG são a de promover informação, chancela a abrangência dessas unidades para membros que não sejam do grupo, o que por analogia, acontece na relação entre CONFIES e FADEMA.

Por fim, em relação a sua estrutura administrativa e organizacional, verificou-se que seus estatutos sempre contemplaram a indicação de órgãos de administração com atribuições fixas para que assim fosse possível o exercício de suas atividades. Além da estrutura orgânica definida formalmente, restou identificado que para a realização de suas operações a FADEMA utiliza-se de uma estrutura organizacional do tipo matricial, ou seja, uma parte de seus funcionários é contratada de forma fixa e outra parte é contratada para a execução de determinado projeto. Referida característica foi apontada pelos entrevistados, conforme se visualiza a seguir:

A estrutura é de acordo com o recurso captado, quando se diminui a carteira de projetos, diminui os recursos, você diminui os funcionários. Hoje ela está passando por uma diminuição drástica de recursos, então tem poucos funcionários. Assim, a estrutura dela é montada em cima da execução dos projetos, o que ela tem de recurso para contratação (ENT01)

Ela funciona muito por projeto [...], como por exemplo, você fazer capacitação para a área rural, como a gente já teve, teve que contratar agrônomo, teve contratar pessoas especializadas, então você aumenta a tua estrutura, na medida em que aquele projeto termina você enxuga, porque você não tem dinheiro para manter aquilo, quiséssemos nós tivéssemos um *khow how* de profissionais o tempo inteiro disponível, mas não é assim que funciona (ENT07).

Porém, para a definição do porte dessa estrutura organizacional utilizada pela FADEMA se fez necessário verificar a quantidade de projetos executados pela FADEMA, enquanto fundação de apoio do IFSULDEMINAS. Nesse sentido, o estudo de Vitor (2017) teve elevada contribuição. O autor identificou em seu levantamento uma pequena execução de projetos pela FADEMA no período 2013-2016, a saber: seis projetos em 2013, nove projetos

em 2014, dezesseis projetos em 2015 e dezoito projetos em 2016, o qual nos permitiu inferir que a FADEMA possui uma atuação periférica no campo das fundações de apoio.

Já quanto à estrutura prevista formalmente verificou-se no primeiro momento que somente havia os órgãos denominados de Assembleia Geral e Conselho Deliberativo. Entretanto, a partir de 2002, a composição passou a contar com os seguintes órgãos: Conselho Curador, Diretoria Executiva, Conselho Fiscal, Conselho de Programação e Comunicação e Conselho de Educação e Cultura, permanecendo assim até os dias atuais. Na lição de Fligstein e McAdam (2012) pode-se dizer que a referida estrutura orgânica apresentada equivale-se as regras de organização do campo, que definem a representação na sua esfera do poder. Para os autores a compreensão de quais são as regras do campo é um dos entendimentos que devem ser compartilhados ao longo do tempo por todos os seus membros.

Na próxima subseção serão abordados os conflitos e construção de consensos originados das tomadas de posições dos representantes da esfera de poder da organização, também denominado de governo interno. Para tanto, primeiramente se analisará a composição desse campo de poder e o seu processo de seleção e indicação. Logo após, serão identificadas algumas propriedades dessa elite organizacional para só então interpretar as suas tomadas de posições.

#### 4.2 TOMADA DE POSIÇÕES DAS ELITES DIRIGENTES

A análise das relações entre as posições na organização passa pela identificação de um campo do poder da organização. Emirbayer e Johnson (2008) entendem que um dos seus potenciais é o de determinar qual espécie de capital existente dentro da organização será o mais influente na condução de suas atividades. Com o objetivo de reforçar a importância da identificação desse campo do poder no seio das organizações, os autores comparam este espaço de poder a uma suíte executiva e não a um “cubículo da secretária”, o que nos parece, em tom análogo, corresponder a diretoria da empresa e ao chão de fábrica, respectivamente.

Bourdieu (2005) nesse sentido, também é fundamental para que seja possível assimilar a existência das relações de poder dentro da organização. O autor, ao elaborar o conceito de campo do poder informa a existência de um espaço de posições, que para Emirbayer e Johnson (2008) substitui a utilização do conceito de classe dominante, até então muito usual nas teorias sociológicas.

Emirbayer e Johnson (2008) ainda alertam que ao investigar a organização como um campo, esta pode ser examinada como um espaço de tomada de posição, onde a estrutura consiste em diferentes ações e declarações, como também pode ser analisada como um espaço de posição, onde a própria entidade intraorganizacional possui diferentes quantidades e tipos de capital.

Nesta pesquisa, conforme já explicado no capítulo “Percurso metodológico”, foi analisado os últimos estatutos da FADEMA com o objetivo de identificar as atribuições dos órgãos que integram a sua estrutura, apurando-se que as posições destinadas ao Conselho Curador e a Diretoria Executiva, são condizentes com a de atores que detêm poderes de decisão, restando assim, caracterizado em nossa percepção, o governo interno da FADEMA.

O Conselho Curador da FADEMA, o órgão máximo de sua administração, é constituído por 9 (nove) membros, dos quais: 5 (cinco) são integrantes do corpo docente do campus Machado do IFSULDEMINAS designados pelo órgão superior do IFSULDEMINAS, 3 (três) são indicados pelo campus Machado, sendo que um destes, será necessariamente o Diretor Geral do Campus Machado, e por fim, o último integrante será o Presidente da Cooperativa Escola dos alunos da Escola Agrotécnica Federal de Machado - COETAGRI, na qualidade de representante de entidade, sem vínculo com o IFSULDEMINAS. O tempo de mandato dos membros do Conselho Curador é de dois anos, com exceção do mandato do Diretor Geral e do Presidente da Cooperativa Escola, pois o mandato destes no Conselho Curador coincidirá com o tempo de seu mandato perante os órgãos que representam.

Já a Diretoria Executiva é constituída por 3 (três) membros, os quais ocupam respectivamente a função de Diretor Presidente, Diretor Executivo e Diretor Secretário. Os membros são indicados entre os integrantes da comunidade do campus Machado, a qual deverá ser referendada pelo órgão superior do Instituto. Cabe ressaltar que nenhum membro da FADEMA é remunerado pelo exercício de suas funções na organização.

Nota-se, portanto, que a composição do governo interno (Conselho Curador e Diretoria Executiva) é predominantemente formando por atores do Campus Machado, embora a fundação represente todos os campi do IFSULDEMINAS. Em Fligstein e McAdam (2012), os componentes desse grupo poderiam ser equiparados à figura de atores incumbentes, pois estão melhores posicionados no campo e muito provavelmente suas visões tendem a ser refletidas na organização. Trata-se, assim, de atores socialmente hábeis do grupo incumbente que tendo a autoconsciência de possuir um papel ativo na vida social, engajam-se na criação de significados coletivos e na atividade de induzir outros atores a cooperar.

Já em sentido oposto, os atores dos demais campi seriam classificados como desafiantes, com pouca influência e controle que tem sobre o que acontece no campo. Porém, diferentemente da análise bourdieusiana que possui uma visão mais negativa do poder no campo, a análise de CAE entende que os desafiantes não estão em constante revolta no campo, pelo contrário, estão operando em conformidade com a ordem vigente. Assim, no caso em análise, verifica-se que mesmo não havendo conflitos explícitos sobre a forma de organização, haja vista que esta vem se mantendo há algum tempo, a abordagem de CAE nos alerta que sempre haverá tensões no campo, manifestadas muitas vezes de forma implícita.

Ainda, pode-se dizer que as ações dos atores hábeis incumbentes podem ser potencializadas pelo aporte de outros recursos que o corpo dirigente possui. No próximo quadro é possível verificar algumas dessas propriedades do governo interno da FADEMA, capitais estes que pertencem aos integrantes da gestão anterior ao credenciamento e também dos membros das três gestões subsequentes que integraram a FADEMA quando a organização se credenciou como fundação de apoio do IFSULDEMINAS junto ao MEC e MCTI. Cumpre destacar que o quadro a seguir foi elaborado a partir das informações disponíveis nos currículos da plataforma Lattes, e para que as identidades fossem preservadas foram atribuídas letras aleatórias na designação dos atores.

**Quadro 11 – Propriedades do governo interno da FADEMA**

Ator	Nº de gestões em que atuou	Propriedades / Capitais / Recursos						
		Escolaridade	Área de formação	Cargo/função	Nº de projetos de pesquisa e extensão	Raça	Gênero	Data de entrada na instituição
A	Quatro	Doutorado	Ciências agrárias	Professor	33	Branca	Masculino	2008
B	Uma	Doutorado	Ciências agrárias	Professor	14	Branca	Masculino	2009
C	Três	Doutorado	Ciências agrárias	Professor	4	Branca	Masculino	2006
D	Duas	Doutorado	Ciências agrárias	Professor	19	Branca	Masculino	2009
E	Duas	Mestrado	Ciências sociais	Professor	0	Branca	Feminino	2006
F	Duas	Especialização Lato Sensu	Ciências sociais	Professor	0	Branca	Masculino	1987
G	Duas	Especialização Lato Sensu	Ciências sociais	Técnico Administrativo	0	Branca	Masculino	1989
H	Uma	Mestrado	Ciências agrárias	Técnico Administrativo	1	Branca	Masculino	2010
I	Quatro	Especialização Lato Sensu	Ciências sociais	Técnico Administrativo	0	Branca	Masculino	2009

J	Uma	Especialização Lato Sensu	Ciências da saúde	Técnico Administrativo	1	Branca	Feminino	2013
K	Uma	Doutorado	Ciências agrárias	Professor	35	Branca	Feminino	2009
L	Uma	Doutorado	Ciências agrárias	Professor	32	Branca	Feminino	2008
M	Duas	Doutorado	Ciências agrárias	Professor	2	Branca	Masculino	1995
N	Uma	Mestrado	Ciências sociais	Professor	6	Branca	Masculino	2009
O	Três	Doutorado	Ciências agrárias	Professor	1	Branca	Masculino	2009
P	Uma	Mestrado	Ciências sociais	Técnico Administrativo	6	Branca	Masculino	2013
Q	Uma	Mestrado	Ciências sociais	Técnico Administrativo	4	Branca	Feminino	2013
R	Uma	Mestrado	Ciências agrárias	Professor	0	Branca	Masculino	1995
S	Uma	Mestrado	Ciências sociais	Professor	0	Branca	Masculino	1991
T	Uma	Doutorado	Ciências agrárias	Professor	9	Branca	Feminino	2011
U	Uma	Mestrado	Ciências sociais	Professor	4	Branca	Feminino	2012

Fonte: Autoria própria (2019).

É possível deduzir do quadro exposto que há uma disposição no campo do poder para que este seja estruturado preponderantemente pela classe docente. Uma possível justificativa para essa formação pode ser encontradas no estatuto da organização, o qual determina que necessariamente o Conselho Curador tenha entre seus membros, cinco professores do campus Machado. Já o destaque da presença da área agrária na composição do governo interno, pode ter relação direta com a atuação do campus Machado, que desde a sua origem demonstra uma estruturação administrativa e pedagógica direcionada para essa área de formação.

Por fim, passa-se a analisar a percepção dos entrevistados sobre as tomadas de decisão realizadas pelos atores hábeis incumbentes no episódio de credenciamento da FADEMA como fundação de apoio a todo o IFSULDEMINAS no ano de 2012. Conforme já citado na seção anterior, os entrevistados foram unânimes em afirmar que a iniciativa de realizar o credenciamento foi de ambos os lados, FADEMA e IFSULDEMINAS.

Entretanto, verificou-se um princípio de tensão ocorrido na apresentação da proposta do credenciamento da FADEMA ao Conselho Superior do IFSULDEMINAS, órgão composto por representantes de todos os campi e responsável por referendar ao MEC e ao MCTI o ente de apoio. Referida tensão logo foi superada pela apresentação de argumentos que demonstraram a viabilidade da FADEMA nesse processo. Na abordagem de CAE tais tensões são comuns e explicadas pelo fato de considerarem que os atores são altamente

politizados e com diferentes visões de mundo, querendo demonstrar sua força sobre o que está em jogo no campo. Vejamos a seguir o relato do entrevistado n° 03:

Na época que se discutiu o credenciamento da FADEMA, a única restrição que teve foi ela ser uma fundação de Machado e a gente ser um campus de Machado, e aí como ela tem que passar pelo Conselho Superior do IFSULDEMINAS também para se credenciar, e aí a discussão foi porque uma fundação de Machado vai ser credenciada para o Instituto todo, mas teve um entendimento que era a fundação que tava mais pronta pra isso, mas próxima do credenciamento, que tava tudo certinho, todas as certidões, então a única discussão que teve foi essa, mais uma discussão muito mais política (ENT03).

Em que pese às observações acima, de forma geral, não foi identificada nenhuma oposição explícita de atores interno a FADEMA. Já quanto a oposições de atores externos, somente um dos entrevistados relata que,

O que eu lembro, é que interno não teve não, teve assim essas críticas: não vai dar certo, não vai funcionar, não vai se manter, mas assim o apoio era grande porque o pessoal via a necessidade de ter uma fundação para dar uma agilidade nos projetos de pesquisa e extensão (ENT09).

Na visão dos entrevistados, essa manifestação unânime em torno do apoio ao credenciamento da FADEMA junto ao MEC e MCTI não foi gerada por uma imposição, pelo contrário, todos foram categóricos em afirmar que foi uma decisão voluntária, como pode ser constatado na fala do entrevistado a seguir: “acho que o consenso para o credenciamento foi de comum acordo, não houve imposição não, todo mundo viu que a fundação era interessante, principalmente pela questão dos projetos de pesquisa” (ENT09). Ainda o entrevistado n° 14, acredita que “foi consenso pela necessidade, pela importância que ela passaria a ter em relação a apoiar a instituição” (ENT14).

Outro consenso que é compartilhado no campo da FADEMA e que foi detectado pelas entrevistas refere-se à visão dos entrevistados quanto aos benefícios que a ação do credenciamento junto ao MEC/MCTI poderia trazer a FADEMA. Em sua maioria, os participantes apontaram como benefício à ampliação da área de atuação da FADEMA, haja vista a possibilidade de captar recursos de outras instituições públicas ou privadas para desenvolver projetos de ensino, pesquisa e extensão. Os relatos a seguir demonstram essa similitude de pontos de vista dos entrevistados:

O principal benefício era que estaríamos regulares perante todos os órgãos de controle, e também nossa atuação, a área de abrangência da atuação, que a partir do credenciamento, outras instituições poderia nos contratar, porque até então ela era uma fundação normal, ela seria contratada normalmente porque a lei também prevê a contratação de uma fundação, mas a partir do momento que ela é uma fundação de apoio ela tem umas outras características na contratação que facilita (ENT04).

A minha visão era de que nós pudéssemos ter uma abertura maior quanto ao IFSULDEMINAS, a gente pensava sempre que isso podia ajudar muito a FADEMA a voltar a crescer, a ter mais solidez, a questão financeira seria mais tranquila. Logicamente que isso ia depender muito dos professores também tivesse uma nova visão não de escola agrícola, mas de Instituto federal, de pesquisa de grande porte, de projeto de extensão de grande porte (ENT07)

A minha visão era que daria mais apoio a instituição, receberia mais recursos, se tornaria mais importante para o Instituto e não só mais para o campus Machado, e foi a partir disso que ela passou a executar mais projetos com outros campus e com prefeituras (ENT14).

Na minha visão o credenciamento ia aumentar muito mais o campo de atuação, e todos os conselheiros viam com muito bons olhos isso porque é uma fundação muito importante, muito antiga aqui de Machado, e com esse credenciamento aí veio mais é referendar o trabalho (ENT15).

Portanto, verifica-se que o consenso deriva da visão comum de que a estratégia de credenciamento possibilitaria que a FADEMA crescesse e melhorasse sua posição no campo, se tornando maior e mais significativa. O quadro 11 ao mostrar que os membros dirigentes portam um significativo capital cultural (escolaridade, área de formação) e social (cargo desempenhado e projetos de pesquisa e extensão que coordenou ou participou) nos leva também a deduzir a disposição desses atores em interpretar e conduzir ações favoráveis ao desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, estando entre elas, a do credenciamento.

Por fim, os entrevistados mencionaram desconhecer a atuação direta do Estado ou de unidades internas de governança no processo de credenciamento da FADEMA como entidade de apoio ao IFSULDEMINAS.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou compreender a construção histórica da dinâmica do poder e da cultura da FADEMA, fundação de direito privado, credenciada desde 2012 como ente de apoio ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais. A estratégia de investigação utilizada foi a de comparar a organização a um campo, que ao utilizar as contribuições teóricas de Pierre Bourdieu e Fligstein e McAdam se afirmou como uma abordagem sociológica alternativa as conceptualizações ortodoxas presentes nos estudos organizacionais, possibilitando evidenciar tensões implícitas ou explícitas que sempre estão presentes nas organizações. Para a operacionalização desta metáfora proposta, o estudo se concentrou na formação e na dinâmica da FADEMA, bem como na análise das tomadas de posições da elite dirigente e, para tanto, foi necessário considerar a relação da FADEMA com outros campos, além de ter seu próprio espaço analisado como um campo.

Utilizando uma abordagem qualitativa para o estudo de caso foi possível desenvolver uma pesquisa de caráter longitudinal e retrospectiva que explorou fatos ocorridos na FADEMA desde a gênese até o ano de 2018, permitindo atingir os seguintes objetivos específicos: situar a constituição da FADEMA nas recentes transformações das formas dominantes de gestão pública; identificar os processos isomórficos envolvidos na constituição e manutenção das fundações de apoio; resgatar a trajetória da FADEMA e analisar se e como o corpo dirigente da FADEMA foi capaz de estabilizar as relações organizacionais.

Verificou-se que a difusão das fundações de apoio esteve atrelada as noções de “terceiro setor” que ganharam notoriedade com a propagação dos ideais neoliberais a partir da década de 80, os quais estavam sendo incorporados pela agenda governamental brasileira. Uma das consequências dessa nova posição política e econômica que começava a ser adotada pelo governo federal foi a redução significativa dos recursos destinados para a área educacional induzindo as universidades a buscarem recursos por meio das fundações privadas, haja vista que a ideologia neoliberal tinha entre seus discursos para as instituições públicas de ensino, a concepção de uma visão mais empreendedora, flexível e com maior articulação com arenas privadas. Constatou-se, assim, uma imposição implícita do Estado às instituições públicas de ensino para que adotassem tais práticas administrativas em seu âmbito, evidenciando posteriormente um movimento crescente da existência de tal formato organizacional no Brasil, o que na literatura é denominado de movimento isomórfico institucional coercitivo.

A concepção da FADEMA foi, portanto, fruto desse cenário político e econômico presente no Brasil desde a década de 80, mas também tem sua criação impulsionada pelo viés ideológico que os atores da então escola agrotécnica federal de Machado possuíam em torno da questão social. Ainda foi possível ainda deduzir quando se analisou os relatos dos entrevistados à luz da teoria de campos, que quando os atores interagiram por estarem permeados por um mesmo viés ideológico, que é o da promoção do desenvolvimento local e regional por meio da educação, ocorreu uma interpretação da pressão do ambiente (governo federal) para o contexto local (campo “FADEMA”), alterando assim, a lógica da orientação que se tinha da atuação das fundações privadas.

Além disso, a pesquisa demonstrou a presença de forças isomórficas de ordem mimética atuando na construção do campo “FADEMA”, quando se identificou que para a sua criação em 1998 foram levadas em conta a experiência de fundações atuantes na mesma unidade federativa e que eram avaliadas pelos atores locais como organizações bem sucedidas. Porém, a existência de forças isomórficas atuantes no campo da FADEMA não se limitou ao momento da emergência do campo. Identificou-se que tais forças miméticas se manifestaram novamente no episódio de credenciamento da FADEMA como fundação de apoio do IFSULDEMINAS, quando a organização novamente buscou inspiração em outras fundações, porém dessa vez, em fundações qualificadas como ente de apoio. O estudo ainda identificou que o mimetismo identificado na criação e na manutenção da FADEMA ocorreu com consentimento da organização paradigma e de forma adaptativa à realidade do campo.

A trajetória da FADEMA ganhou novo impulso quando em 2012 a organização se credenciou como fundação de apoio ao IFSULDEMINAS, passando a atuar para todos os campi do Instituto. No entanto, este fato não eximiu a organização de receber algumas críticas que derivaram na sua maioria da falta de conhecimento da comunidade local quanto a sua função na gestão do ensino público federal. Sabe-se que tais críticas não tiveram a força de provocar crises no campo, pois conforme restou apurado, elas ocorreram de forma transitória.

Para além da sua dinâmica interna, o estudo também abordou a relação da FADEMA com campos e atores externos, uma vez que a abordagem de CAE nos ensinou que é preciso verificar a relação entre campos, pois isso afeta diretamente a trajetória de um CAE. Em observação a esta interação, notou-se nos relatos que o Estado influenciou muito a formação e manutenção do campo “FADEMA”, por meio dos recursos orçamentários que foram destinados a FADEMA para a realização dos projetos. Ainda foi revelado que o Estado se manifesta no campo por meio de suas legislações (Poder Legislativo) e pela atuação de seus

órgãos de controle. Por fim, outro ator externo, o CONFIES, denominado na literatura de UIG, foi identificado interagindo com a FADEMA, pois mesmo não estando filiada a este Conselho, a organização reconhece o seu papel no campo das fundações de apoio e participa de seus eventos.

A pesquisa ainda permitiu apurar que os atores dirigentes conseguiram estabilizar as relações organizacionais, haja vista que mesmo com o advento do credenciamento da FADEMA, a qual passou a representar todos os campi do IFSULDEMINAS, o arranjo da sua estrutura orgânica permaneceu predominantemente sob o controle dos atores do campus Machado. A estabilidade das relações organizacionais no campo FADEMA ainda pode ser justificada pela estratégia dos atores do campo em estabelecer fortes laços com o Estado, seja por meio da obediência as normas impostas, seja pelo recebimento de recursos orçamentários para a execução de projetos, pois sabe-se que o Estado é um exemplo de campo que tem o efetivo potencial de afetar a estabilidade de outros CAE.

Entretanto, salienta-se que durante a realização da pesquisa algumas limitações foram constatadas, entre elas destacam-se as percebidas na fase de coleta de dados. Uma das limitações reside no fato da organização (FADEMA) possuir um pequeno acervo documental sobre a sua história, o que exigiu do pesquisador um significativo esforço para relacionar os dados disponíveis com a teoria de campos. Outro fator limitador da pesquisa é atribuído à recusa de participação de alguns entrevistados, por motivos pessoais, embora tenham sido informados sobre todas as garantias de participação, inclusive a do anonimato de suas respostas. Referidos sujeitos eram considerados essenciais pelo pesquisador para que fosse possível resgatar com mais fidelidade a história da instituição. Ainda, entende-se que a interpretação das características do corpo dirigente que foram extraídas dos currículos disponibilizados pela Plataforma Lattes pode ter sido prejudicada haja vista que alguns integrantes não possuíam o currículo, e entre os disponibilizados, alguns registravam que a atualização dos dados havia ocorrido há mais de um ou dois anos.

Embora o estudo contemple limitações, a proposta teórica utilizada revela a possibilidade da realização de estudos futuros em outras fundações que apoiam instituições federais de ensino, possibilitando que se estabeleçam relações comparativas entre as fundações pesquisadas.

Portanto, em que pese a abordagem de CAE indique que a organização é uma forma onipresente de ação coletiva no mundo moderno, se consubstanciando em um tipo muito específico de campo, o qual possui estruturas rígidas e fronteiras bem definidas, além ainda de

conter regras claras de condução do campo, a metáfora utilizada possibilitou a compreensão da construção social do ambiente da organização (FADEMA), e de suas relações de poder, ambas determinadas pela dinâmica interna e externa do campo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** In: RAP, edição comemorativa, 67-86, 1967-2007.

ALVES, A.M.S.; AZEVEDO, M.L.N. Fundação de apoio à universidade: uma discussão sobre o conflito entre o público e o terceiro setor. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 2, n. 3, p. 486-507, 2007.

BARBOSA, C.A.A; OLIVEIRA, N.R. **60 anos de tradição e desenvolvimento.** Machado, 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Tradução Luís Antero Reto. São Paulo: Edições 70, 2016.

BORTOLETO, L. **Direito Administrativo.** 3.ed. Salvador, Juspodivm, 2014.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico.** São Paulo: UNESP, 2004.

\_\_\_\_\_. O campo econômico. **Política & Sociedade**, v. 4, n. 6, p. 15-58, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Histórico. **Linha do tempo.** Brasília, 2016. Disponível em: <[https://redefederal.mec.gov.br/images/pdf/linha\\_tempo\\_11042016.pdf](https://redefederal.mec.gov.br/images/pdf/linha_tempo_11042016.pdf)>. Acesso em 25 jul.2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Superior. Portaria Conjunta n° 13 de 08 de março de 2017. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 mar. 2017. Seção 1, p.31.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 de dezembro 2008.

CANDIDO, S.E.A. **Emergência e dinâmicas das práticas de reciclagem de PET no BRASIL: múltiplos campos e embates de valores.** 2016. 289 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/7880>>. Acesso em 01 nov.2017.

CANDIDO, S.E.A.; TOYAMA, M.C. **Os Mercados como Campos de Ação Estratégica.** Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

CANDIDO, S. E. A.; NETO, M. S.; CÔRTEZ, M. R.. **Campos e redes na análise das organizações: explorando distinções teóricas e complementaridades metodológicas.** *Gestão e Sociedade*, v. 9, n. 24, p. 1057-1072, 2015.

CANDIDO, S.E.A, et al. **Fields in organization studies: relational approaches?** *Management and production*, 2018.

CARDOSO JUNIOR, J.C. **O longo século XX no planejamento governamental e da gestão pública no Brasil**. In: Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Documentos IPEA. Brasília: IPEA, 2011.

CHAVES, V. L. J. Crise e privatização da universidade pública: de Fernando Henrique a Lula da Silva. **Universidade & Sociedade**, v. 38, p. 61-77, 2006.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DIAS, C. C. **Formação profissional e mundo do trabalho**: percepções de empresários do setor têxtil e egressos do curso técnico em vestuário – IFRS – Campus Erechim. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Passo Fundo. Programa de Pós-Graduação em Educação. Passo Fundo, 2012. Disponível em: <http://docs.upf.br/download/ppgedu/2012/defesa-dissertacao-camila-carmona-dias.PDF>. Acesso em: 15 dez. 2017.

DIAS, R. **Sociologia das organizações**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIMAGGIO, P.J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, p. 147-160, 1983.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

EMIRBAYER, M; JOHNSON, V. **Bourdieu and organizational analysis**. Theory and society, v. 37, n. 1, p. 1-44, 2008.

ESTADÃO. **Política**. 2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-acha-falhas-graves-em-29-das-fundacoes-de-universidades,133483>. Acesso em 04 jan. 2019.

ESTADÃO. **Educação**. 2015. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,instituicoes-precisam-de-flexibilidade-diz-pesquisador,1667963>. Acesso em 25 jul. 2018.

FACHIN, R.; RODRIGUES, S.B. Nota técnica: Teorizando sobre organizações – vaidades ou pontos de vista?. In: CLEGG, S.R; HARDY, C.; NORD, W.R (Org); CALDAS,M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Org. da versão brasileira). **Handbook de Estudos Organizacionais**. Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais. v. 1 (português), São Paulo: Atlas, 1a ed. 1999.

FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 2, p. 61-80, 2007.

\_\_\_\_\_. Organizations: theoretical debates and the scope of organizational theory. Berkeley: Department of Sociology/University of California, 2001. Disponível em: <http://sociology.berkeley.edu/sites/default/files/faculty/fligstein/inter.handbook.paper.pdf>.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A theory of fields**. New York: Oxford University Press. 2012.

FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EXTENSÃO, PESQUISA, ENSINO PROFISSIONALIZANTE E TECNOLÓGICO (FADEMA). **A Fundação de Apoio**. 2017. Disponível em: <<http://www.fadema.org.br/a-fundacao-de-apoio>>. Acesso em: 25 set.2017.

GARCIA, S. R. O. O fio da história: a gênese da formação profissional no Brasil. **Núcleo de Estudos da UFMG**. Belo Horizonte: Unisinos, n. 2, p. 01-18, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serv. Soc. Soc.**, p. 637-671, 2012.

G1. **Distrito Federal**. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/12/justica-determina-reintegracao-de-ex-reitor-timothy-mulholland-unb.html>. Acesso em 04 jan. 2019.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo, n° 58, 2003, p. 193-224.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUL DE MINAS GERAIS (IFSULDEMINAS). **O Instituto**. 2017. Disponível em: <<https://www.ifsuldeminas.edu.br/index.php/o-instituto>>. Acesso em: 25 set.2017.

LEITE, Tarciso. A burocracia Weberiana na globalização neoliberal. **Journal of Administrative Sciences**, v. 11, n. 2, 2005.

MANCEBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 845-866, 2004.

MARTINS, C.B. Ilustríssima. Folha de São Paulo. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2018/08/universidade-nao-pode-virar-refem-de-pautas-politicas-diz-sociologo.shtml>. Acesso em 19 ago.2018.

MEYER, J.W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MORGAN, G. Paradigms, metaphors, and puzzle solving in organization theory. **Administrative science quarterly**, p. 605-622, 1980.

\_\_\_\_\_. **Imagens da Organização**. Tradução Cecília Whitaker Bergamini, Roberto Coda. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 41, 2007.

MOTTA, F.C.P. O estruturalismo na teoria das organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 10, n. 4, p. 23-41, 1970.

MOTTA, F.C.P.; VASCONCELOS, I.F.G. **Teoria Geral de Administração**. 3.ed. São Paulo, Cengage Learning, 2011.

OLIVEIRA, G.A. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 2, p. 47-74, 1970.

PAES, J. E.S. Fundações: origem e evolução histórica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 140, 1998.

PAULA, A.P.P. **Administração Pública entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE Vol. 45.n.1.2005.

PEREIRA, L.C.B. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. IN: Revista de Economia Política, vol. 17, n 3, julho-setembro de 1997.

\_\_\_\_\_, L.C.B. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, 2006.

PEREIRA, J.M. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PORTUGAL, G.P. **Burocracia econômica o Brasil: formação e transformação**. In Burocracia e elites burocráticas no Brasil: poder e lógica de ação. Tese de Doutorado. IFCH: Unicamp, 1984.

REBELLO, R.M. **O município do Machado até a virada do milênio**. Machado: 2006.

REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S.R; HARDY, C.; NORD, W.R (Org); CALDAS,M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Org. da versão brasileira). **Handbook de Estudos Organizacionais**. Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais. v. 1 (português), São Paulo: Atlas, 1a ed. 1999.

ROBBINS, S.P; JUDGE, T.A; SOBRAL, F. **Comportamento organizacional: teoria e prática no contexto brasileiro**. Tradução Rita de Cássia Gomes. 14.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

SILVA, N.R. **Planejamento estratégico enquanto medida de fortalecimento institucional: a Empresa Brasil de Comunicação**. 2014.

SILVA, D.M.F. A construção da realidade na perspectiva relacional de Pierre Bourdieu. **Temáticas**, n. 44, 2016.

SROUR, R. H. **Poder, cultura e ética nas organizações**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

TAVARES, M. G. Evolução da rede federal de educação profissional e tecnológica: as etapas históricas da educação no Brasil. **Anais do IX ANPED SUL, Seminário de pesquisa em educação da Região Sul, GT-05-Estado e Política Educacional**, 2012.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. 2.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

VASCONCELOS, F.C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 2, p. 199-220, 2004.

VEIGA, L.; GONDIM, S. M. G. A utilização de métodos qualitativos na ciência política e no marketing político. **Opin. Publica**, Campinas, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2001.

VITOR, C.C. As fundações de apoio e a eficácia do desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil. Machado: Instituto Machadense de Ensino Superior, 2017.

WEBER, Max. **Os fundamentos racionais da organização burocrática: uma construção do tipo ideal**. In Sociologia da Burocracia (E.Campos, org). Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

WOOTEN, M; HOFFMAN, A.J. Organizational fields: Past, present and future. **The Sage handbook of organizational institutionalism**, v. 1, p. 131-147, 2008.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e método**. Trad:Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

### **PARTE I – IDENTIFICAÇÃO DA ENTREVISTA**

**TÍTULO DA PESQUISA:** A ORGANIZAÇÃO COMO UM CAMPO: O caso de uma Fundação de Apoio de uma Instituição Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

**ENTREVISTADOR/PESQUISADOR:** Luiz Otavio Gonçalves de Lima

**IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO:**

Nome:

Idade:

Formação:

Cargo/função:

Gestões em que participou do corpo dirigente da FADEMA:

### **PARTE II – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

#### **SEÇÃO A – Análise de trajetória da FADEMA**

##### **Bloco I – Gênese organizacional**

1 – Como foi o processo de instituição da FADEMA? Em que contexto a decisão de criar a fundação foi tomada? A que demandas a criação da instituição respondeu e que problemas ajudou a resolver?

2 – Quem foram os atores envolvidos na criação da organização? Por que eles se envolveram? Havia divergências de visão entre os envolvidos acerca de como a organização deveria funcionar? Quais?

3 – Como foram as articulações para que a FADEMA se credenciasse para representar o IFSULDEMINAS? De quem partiu essa ideia: da própria FADEMA ou do IFSULDEMINAS? Quais eram as alternativas? Quais foram os obstáculos e como a solução foi viabilizada?

##### **Bloco II – Isomorfismos**

1 – Para a criação da FADEMA houve inspiração em uma outra fundação existente à época? O estatuto e o regimento, por exemplo, tomaram como referência os documentos de outras organizações? Quais? Essas organizações são também uma referência mais geral para a FADEMA?

2 – Para a realização do credenciamento da FADEMA como fundação de apoio no Ministério da Educação houve inspiração em uma outra fundação de apoio existente à época? Caso afirmativo, qual (is) instrumentos serviram de inspiração?

3 – Em ambos os casos, saberia mencionar formas como os modelos e referências externas foram adaptados à realidade específica da FADEMA?

### **Bloco III – Campo organizacional**

1 – Existe alguma associação ou entidade de classe que representa os interesses das fundações de apoio? A FADEMA é parte integrante dessa associação? Como são as relações entre os componentes dessas associações? Alguma fundação de apoio se destaca em relação as outras, servindo de referência para como elas são administradas?

2 – Quais são as principais demandas coletivas dessas associações? Com quem e como elas tem sido negociadas?

3 – Quais são as principais divergências existentes entre as fundações de apoio? Quais são os diferentes posicionamentos quanto a elas e como as gestões da FADEMA têm se posicionado?

4 – Como é a relação da FADEMA com a comunidade do IFSULDEMINAS? Durante sua criação e operação a FADEMA enfrentou críticas de atores da comunidade? Quais foram essas críticas e de quem elas partiram?

5- Na sua opinião, as atividades desenvolvidas pela FADEMA foram ou são dependentes de recursos/decisões emitidas por outras instituições, como por exemplo, o Estado e seus órgãos de controle?

6- Como é a relação das fundações e da FADEMA com os órgãos de controle estatais? Como ela tem evoluído ao longo do tempo?

### **Bloco IV – Estrutura administrativa e organizacional**

1 – Como a estrutura departamental da FADEMA foi construída? Como ela evoluiu ao longo do tempo e quais foram as mudanças realizadas? Porque elas foram feitas?

2- Como é a relação entre os diferentes departamentos? Existem dificuldades de comunicação e pontos de atrito? Como eles mudaram ao longo do tempo?

3- Algum dos departamentos é mais influente na constituição da dinâmica organizacional interna?

4- Como é a relação entre os diretores eleitos e o quadro de funcionários? Como ela mudou ao longo do tempo?

5- Em sua percepção, como é o ambiente de trabalho da FADEMA? Como é a relação entre as pessoas envolvidas? Como ela se transformou ao longo do tempo?

## **SEÇÃO B – Análise dos episódios de credenciamento da FADEMA como fundação de apoio**

### **Bloco Único – Episódios de credenciamento**

1 – Quando a FADEMA resolveu se credenciar como fundação de apoio, houve alguma oposição de algum ator interno ou externo à FADEMA? Caso afirmativo, qual era a justificativa da oposição?

2 – Caso tenha havido consenso na decisão da FADEMA de se credenciar junto ao MEC como fundação de apoio, consegue identificar se a manifestação unânime pode ter sido gerada por meio de uma imposição?

3 - Durante o processo de credenciamento, qual era a sua visão quanto aos benefícios que esta ação poderia trazer a FADEMA? Acredita que essa sua visão era também compartilhada pelos outros integrantes da FADEMA? Haviam outras visões? Como a decisão foi tomada?

4 – Ainda durante o processo de credenciamento saberia indicar se houve alguma motivação/participação/influência de atores externos à FADEMA, sejam eles atores Estatais ou não?

5 - Houve participação de alguma associação/entidade de classe que representa as fundações de apoio durante a tramitação do processo de credenciamento?