

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ESTRUTURA E CULTURA NA MUDANÇA DAS INSTITUIÇÕES:

Um estudo sobre a complexidade do processo de
desenvolvimento institucional - o caso do Fundo Nacional de
Desenvolvimento da Educação (FNDE)

por

IRINEU RODRIGUES FRARE

**Rio de Janeiro
2006**

IRINEU RODRIGUES FRARE

ESTRUTURA E CULTURA NA MUDANÇA DAS INSTITUIÇÕES:

Um estudo sobre a complexidade do processo de
desenvolvimento institucional - O caso do Fundo Nacional De
Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Dissertação apresentada à Escola
Brasileira de Administração Pública e de
Empresas/ Fundação Getúlio Vargas
como pré-requisito para obtenção do
grau de Mestre em Administração
Pública, orientado pelo Professor Dr.
Marco Aurélio Ruediger

**Rio de Janeiro
2006**

à Laura Monteiro

AGRADECIMENTOS

primeiramente aos meus pais Irineu e Silvia, e à minha namorada Laura, pelo apoio em todos os momentos;

ao meu orientador, Professor Marco Aurélio pela qualidade da orientação e pelos debates calorosos que a tangenciaram;

à professora Vera Lucia de Almeida Correa pela ajuda na familiarização e no entendimento da complexidade organizacional do FNDE.

aos professores da EBAPE, e em especial aos professores Bianor S. Cavalcanti, Fernando Guilherme Tenório, Luiz César G. de Araújo e Vicente Riccio pelos ensinamentos e pela amizade;

aos colegas da Turma de Mestrado em Administração Pública 2004, em especial a Pedro Paulo Gangemi, Janaina Simões e Denise Barros, pelas discussões sempre motivadoras;

à Capes e aos meus pais pelo apoio financeiro;

aos servidores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em especial ao diretor Dr. Rafael Torino, que articulou a rede de entrevistas;

à Fundação Getulio Vargas (FGV) e a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), por proporcionarem um ambiente de excelência acadêmica por meio de seu curso de Mestrado em Administração Pública.

Sumário

<i>Índice de Siglas</i>	v
<i>Índice de figuras e quadros</i>	vi
<i>Resumo</i>	vii
<i>Introdução</i>	1
1. Referencial Teórico	8
1.1 A Dicotomia: Estrutura versus Cultura no Estudo das Organizações	8
1.1.2 O Pensamento de Karl Weick e Chester Barnard – representantes do estudo organizacional interpretativo	11
1.2 Compreendendo o conceito de Ação Social	18
1.2.1 O estudo da Ação Social	18
1.3.2 A ação social em Max Weber	22
1.3.3 O papel da Cultura na Ação Social - Swidler	28
1.3.4 O processo de mudança cultural	36
1.3.5 A Contribuição de Giddens	39
1.3.6 Reflexões Metodológicas	42
1.3.7 Algumas considerações acerca dos limites do método sociológico interpretativo	48
2. Metodologia	51
3. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	57
3.1 A Criação do Fundo	57
3.2 Estrutura Organizacional do FNDE	60
3.3 O FNDE inserido na Reforma do Estado	64
3.4 Novos rumos: a Reforma do Estado em compasso de espera	65
4. Análise do FNDE	69

4.1 Valores e Interesses compartilhados no FNDE	71
4.2 A Voz dos Atores: Entrevistas com os grupos constitutivos do FNDE	74
4.2.1 Os grupos e suas percepções, valores e interesses.	75
4.2.2 Como integrar culturas e alterar paradigmas organizacionais? – Caminhos para o desenvolvimento institucional	91
4.2.3 Ajustes dos tipos ideais	101
Conclusão	109
Referências Bibliográficas	114
Anexo 1	122
Anexo 2	126

Índice de Siglas

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CTU – Contrato Temporário da União

DAS - Direção de Assessoramento Superior

DIPRO – Diretoria de Programas

FAE - Fundação de Assistência ao Estudante

FGV - Fundação Getulio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC - Ministério da Educação

NPM - *New Public Management*

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNLD - Programa Nacional do Livro Didático

PNSE - Programa Nacional de Saúde Escolar

PNTE - Programa Nacional de Transporte do Escolar

PROEP - Programa de Expansão da Educação Profissional

PROMED - Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio

SEB - Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

UnB – Universidade de Brasília

Índice de figuras e quadros

Figuras

Figura 1 - Ação Social na Teoria Econômica e Sociológica.....	22
Figura 2 - Ação Social na sociologia econômica.....	23
Figura 3 – Divisão paradigmática de Morgan e Smircich.....	48
Figura 4 – Organograma conceitual do estudo.....	55
Figura 5 – Organograma do FNDE.....	61

Quadros

Quadro 1 - Diferenças e semelhanças nas análises de Weber e Swidler.....	32
Quadro 2 - Cronologia resumida do FNDE.....	68
Quadro 3 – Valores e Percepções dos Grupos do FNDE.....	105
Quadro 4 - Interesses dos Grupos do FNDE	106

Resumo

Este estudo procura analisar a fragmentação institucional de uma organização pública, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que passou por inúmeras transformações organizacionais, como fusões e incorporações de outros órgãos. Essas mudanças parecem ter gerado, em seu processo histórico, uma pluralidade de sub-culturas dentro da organização que são compartilhadas por grupos com diferentes interesses e valores. No sentido de se compreender como agem esses grupos foi desenvolvido um estudo que ocorreu em três grandes etapas. Na primeira criaram-se tipos ideais, que representam um perfil geral dos diferentes grupos que compõem a organização, com seus valores e interesses. Concomitantemente ao processo de criação de tipos ideais, foi desenvolvida uma análise histórico-institucional, onde foram verificados fatos importantes na história do FNDE. Na segunda etapa foram realizadas entrevistas com os servidores de cada grupo, onde se buscou colher informações sobre suas percepções acerca da história do FNDE, assim como seus principais interesses e valores. Na terceira, e última, etapa comparou-se os tipos ideais aos depoimentos dos entrevistados, estabelecendo-se um quadro de seu processo histórico e de suas características culturais. A partir desse quadro desenvolveu-se uma análise sociológico-interpretativa de como essas características geram desafios para alinhamento de valores entre os servidores da organização hoje.

Palavras-Chave: sociologia organizacional, cultura e mudança organizacional.

Introdução

Os estudos organizacionais historicamente têm privilegiado uma abordagem estrutural-funcionalista na tentativa de compreender e intervir nas organizações. Três vertentes importantes caracterizam estudos organizacionais (MARTINS, 2003): a de Fayol e Taylor, com a noção de que a burocracia era um sistema superior; a leitura funcionalista de Weber feita por Parsons que estruturou grande parte do pensamento institucionalista; e a da Escola de Frankfurt que apresentou uma visão mais crítica e que apesar de não adotar uma perspectiva funcionalista, estudou a realidade organizacional com base em questões relacionadas ao tema da política e da sociologia crítica. Guardadas as importantes diferenças nessas abordagens, elas possuem um ponto comum: a predominância de uma visão preocupada com fatores estruturais das organizações – entendendo-os como normas, regras, processos e relações de poder.

A predominância de estudos voltados para elementos como estrutura hierárquica, sistemas de controle, modelos de gestão e sistemas de dominação, encontra uma possível explicação na facilidade de se perceber tais elementos na organização. Em suma, é a burocracia excessiva, a falta de controle organizacional e de planejamento estratégico que definirão o malogro da organização. Quando se observa a realidade com essa lente, os possíveis caminhos para uma intervenção, obviamente, serão de ordem estrutural. Assim, grosso modo, se o objetivo é melhorar a motivação dos funcionários, deve-se mudar o sistema de recompensa. Se o objetivo é atingir bons níveis de competitividade em um ambiente complexo, a solução é a diminuição da burocracia com vistas para uma flexibilidade maior.

As abordagens com enfoque estrutural foram e continuam sendo de grande importância nos estudos e na gestão, entretanto não são suficientes para uma compreensão mais ampla da realidade social e organizacional. Por outro lado, os estudos que incorporam a cultura, como aquele que estuda o papel dos valores protestantes ascéticos para o desenvolvimento do capitalismo e o processo de secularização no desenvolvimento do direito e do Estado moderno (WEBER, 1991; 2000); o papel do civismo como importante elemento no desenvolvimento institucional (PUTNAM, 2002); a religião e seu impacto na formação do senso comum (GEERTZ, 1968) - são evidências de que fatores que estão “fora” da estrutura, no sentido anteriormente descrito, também ajudam a determinar ação dos indivíduos na realidade.

Nos estudos sociológicos, políticos e antropológicos, os elementos culturais são incorporados há muito tempo. Por outro lado, nos estudos organizacionais, principalmente no Brasil, esse tipo de abordagem parece estar ainda muito incipiente¹, principalmente quando a questão é o estudo da mudança organizacional, onde existe uma aparente predominância de psicólogos organizacionais.

Pode-se encontrar uma explicação para esse fenômeno no fato de que do mesmo modo que é mais difícil perceber os elementos culturais ao invés dos estruturais, também é muito mais complexo trabalhar com uma mudança que incorpore fatores subjetivos, como os valores e interesses partilhados por um determinado departamento em uma organização. Em outras palavras é mais fácil estruturar uma mudança nos procedimentos de controle de uma organização, do que uma que trabalhe a percepção sobre valores morais de seus *stakeholders*.

¹ O trabalho de Alves (2004) é uma importante exceção. Sua “abordagem analítica multidimensional” parece aproximar-se da linha que se pretende desenvolver neste estudo.

Esse quadro traz um antigo desafio que é o de como integrar em uma análise o papel da cultura e da ação dos indivíduos *vis-à-vis* com o da estrutura. Como estabelecer um processo de causalidade entre a ação dos indivíduos, pautada em valores socialmente e organizacionalmente construídos, com o sucesso de uma organização no empreendimento de uma política pública, ou o inverso, como vincular um processo de modernização institucional com uma mudança na ação dos indivíduos dessa organização. Esse tipo de análise requer um olhar amplo sobre as condicionantes tanto estruturais quanto culturais, sob uma perspectiva histórica que ajude a indicar o grau de importância de cada um desses elementos em determinado espaço de tempo. Dito de outro modo, deve-se buscar compreender como elementos estruturais influenciaram a ação social em determinado momento, como os valores se adaptam a essa influência, e vice e versa.

Um exemplo seria, de que modo a incorporação de uma determinada organização por outra, estabelece um processo de conflito de valores entre os indivíduos dessas duas organizações. Esse fenômeno é um exemplo onde se verifica claramente a alternância de elementos estruturais (a incorporação de uma organização) e culturais (os diferentes valores compartilhados entre os funcionários dessas duas organizações) em uma complexa realidade onde atuam os indivíduos organizacionais. Do ponto de vista de uma abordagem estritamente funcionalista, bastaria uma adaptação nas funções/cargos/salários para que os recém incorporados (funcionários da organização incorporada) passassem a atuar de modo eficiente e eficaz.

Esse tipo de análise ignora (ou minimiza) elementos como a identificação institucional dos funcionários pelo órgão pré-existente, a simbologia política na extinção da organização², além de questões ainda mais subjetivas como o sentimento de “não valorização” do trabalho desses funcionários. O resultado de uma ação gerencial pautada estritamente em uma percepção estruturalista-funcionalista muitas vezes pode gerar uma conformação pouco adequada.

Nesse contexto, o presente trabalho procurará retomar o debate da teoria da ação social, inspirado na perspectiva delineada por Max Weber, a qual, acredita-se, pode contribuir de forma central para a busca de uma equalização da dicotomia estrutura versus cultura. A Teoria da Ação social é uma metodologia que estuda os fatores que condicionam a ação dos indivíduos, incorporando questões relativas a valores, crenças, racionalidade, normas, dentre outros. Essa teoria pouco utilizada nos estudos organizacionais é uma poderosa ferramenta que ficou à margem do domínio dos estudos funcionalistas predominantes desde os anos quarenta.

Assim, com o objetivo de agregar novas contribuições ao estudo dessa metodologia, será realizada uma revisão de bibliografia de trabalhos mais contemporâneos, com os de Giddens (1998), Swedberg (2005), Swidler (1986), Smircich (1983) e Geertz (1978)³. No que se refere à produção sociológica nacional, pode se encontrar importantes contribuições em autores como Kramer (2000), Gusmão (2000), Reis (2000), Chon (1979) dentre outros.

² Exemplo desse simbolismo seria a inconformidade com um processo de privatização de uma empresa pública. Supondo que um funcionário permaneça na empresa após sua privatização: ele pode atribuir a esse processo uma denotação extremamente negativa, baseado em elementos políticos de sua percepção da realidade. Essa percepção pode ocorrer independentemente de seu salário sofrer um aumento, ou da empresa tornar-se mais eficiente.

³ Essa bibliografia é eminentemente estrangeira, já que do ponto de vista dos estudos organizacionais brasileiros essa temática ainda é muito incipiente.

Nessa revisão bibliográfica serão apresentados os principais conceitos do estudo da Teoria da Ação Social e os debates importantes que tangenciam o tema. Com base nesse referencial desenvolver-se-á um conceito de cultura e um de ação social, que servirão como instrumentos de análise do objeto de estudo. Também serão criados tipos ideais que servirão como referências para o estudo da ação social, em que o objetivo é a criação de uma ponte entre a análise teórica e empírica. Vale lembrar, que em muitos estudos organizacionais e sociológicos encontra-se uma leitura equivocada da Teoria de Ação Social e dos preceitos da sociologia interpretativa de Weber, tais equívocos também serão destacados de modo a esclarecê-los.

No que tange ao objeto empírico de estudo, será utilizada uma organização pública federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - criado como uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação, por intermédio da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Atualmente essa organização tem como finalidade repassar recursos financeiros direcionados para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, incluindo alimentação escolar e bolsas de estudos.

Ao longo de seus 38 anos de existência, o FNDE, passou por inúmeras reformas regimentais e organizacionais. Essas mudanças, que incluem a incorporação de outras organizações, parecem ter gerado uma pluralidade de sub-culturas dentro da organização que são compartilhadas por grupos com diferentes interesses e valores. Desde de 2004, o Fundo tem passado por uma fase importante de fortalecimento institucional⁴ com vistas à criação de uma organização mais efetiva. Nesse processo está se verificando a busca de um novo

⁴ Esse projeto vem sendo desenvolvido em parceria com instituições de ensino e pesquisa, como a Fundação Getúlio Vargas.

alinhamento, nem sempre tranquilo, de diversos *ethos*, *que são* representativos de camadas oriundas de outras organizações.

Nesse contexto, de aparente pluralidade de grupos, esse estudo pretende identificar quais são os valores e interesses que definem esses diferentes *ethos*, de modo a compreender quais podem ser as resultantes de um ambiente marcado por diferenças. Assim, como propõe a metodologia, serão utilizados categorias de tipos ideais de diferentes grupos (ex. servidores de carreira, terceirizados, extra-carreira, etc.) que compõem a organização, de modo a estruturar referências para a análise da ação de cada indivíduo, ou seja, vinculado ao modelo de como cada grupo compartilha valores e interesses básicos que por sua vez moldam a ação dos componentes de cada grupo. Concomitantemente ao processo de criação de tipos ideais, será desenvolvida uma análise histórico-institucional, em que serão verificados fatos importantes na história do FNDE, como incorporação de programas e órgãos públicos vinculados à ela. Por fim, serão realizadas entrevistas onde serão colhidas informações que possam confirmar os tipos ideais de referência.

Caso existam elementos novos que não foram identificados pela análise preliminar, o que é plausível, serão realizados ajustes nos modelos⁵. O objetivo dessa fase também é identificar os valores e interesses partilhados pelos indivíduos de cada grupo de modo a criar um perfil básico nos quais esses agentes atuam na organização. Isso permitirá o entendimento de como a ação dos diferentes grupos dentro da organização, na perseguição de objetivos, gera resultantes que não podem ser percebidas somente por meio de uma abordagem estrutural-funcionalista. Ou seja, como será apresentado mais adiante, essa abordagem parece ser

⁵ Vale lembrar que os tipos ideais não encontram correspondência direta na realidade, servem tão somente como referência para análise. O que existe é a aproximação de entre os tipos reais e ideais (WEBER, 1991).

incapaz de explicar na totalidade o fenômeno observado, necessitando de um *construto* mais abrangente para garantir uma capacidade explicativa adequada.

Vale lembrar que no caso do FNDE as dificuldades enfrentadas por seus dirigentes, não são apenas resultantes de um processo de incorporação de outros órgãos, executados ao longo de sua história. Elas estão culturalmente presentes na própria percepção desses atores internos sobre o papel da organização, e seus possíveis caminhos para um desenvolvimento institucional.

Nesse sentido, não é só entre os pesquisadores, acadêmicos e idealizadores de reformas que a noção da estrutura é entendida como principal determinante da ação social. Percebe-se, neste estudo, que os próprios gestores e servidores têm dificuldades para reconhecer elementos subjetivos em suas ações, e também procuram razões de ordem estrutural para seu entendimento dessa realidade. Em suma, o que parece existir hoje no FNDE, que é resultado de um processo histórico complexo, é uma falta de alinhamento de valores entre os servidores da organização.

Frente aos desafios deste contexto, a atual direção do FNDE executa uma política arrojada de desenvolvimento institucional que tenta efetivar mudanças institucionais e culturais, buscando sobrepujar tais contradições com vistas a uma melhor atuação da organização. Este trabalho procurará compreender quais são essas contradições e como elas afetam o funcionamento da organização como um todo. Também serão analisados os resultados do que vem sendo desenvolvido pela atual gestão para minimizar essas disfunções e fortalecer os pontos de convergência da organização. Por fim, será desenvolvida uma interpretação dos avanços alcançados, e dos desafios que ainda permanecem.

1. Referencial Teórico

A primeira seção desse capítulo tem como objetivo introduzir alguns dilemas dos paradigmas dos estudos organizacionais desenvolvidos no século XX. Também se pretende contextualizar, brevemente, os estudos que tangenciam o objeto de estudo, ou seja, as análises desenvolvidas sobre as organizações do setor público brasileiro. Na segunda seção será apresentado o debate sociológico com suas principais premissas teóricas que sustentarão a metodologia utilizada no presente trabalho.

1.1 A Dicotomia: Estrutura versus Cultura no Estudo das Organizações

Nos estudos organizacionais duas grandes vertentes estão presentes: uma estrutural-funcionalista que tem entre seus expoentes Taylor (1976), Fayol (1950), Galbraith (1997; 2002) entre outros; e outra de cunho mais fenomenológico interpretativo, representada por Weick (1993), Morgan (1982; 1996), Ramos (1965; 1983; 1984; 1989), Motta (1984,1991) e Smircich (1983).

Considera-se também, o estudo de Cavalcanti (2004; 2005), em termos de contribuição, para retomar o debate em torno dessas duas linhas paradigmáticas e sua aplicação no estudo da modelagem do setor público.

Segundo este autor, essas duas correntes podem ser traduzidas nos conceitos de modelagem organizacional e desenvolvimento organizacional. Outros autores vêm essa divisão com diferentes denominações como as expressas em metáforas - a organização vista como uma máquina ou um sistema político (MORGAN, 1996).

De qualquer modo, existe uma linha que se preocupa mais com a ação das pessoas e suas interações nas organizações, e uma segunda que tem seu foco na estrutura da organização. Do ponto de vista teórico, a modelagem organizacional guarda estrita relação com o funcionalismo e com elementos da razão instrumental que sustentam o *constructo* teórico dessa análise – esta teve uma predominância nos estudos organizacionais da década de setenta. Na base conceitual dessa linha configuram-se como pressupostos metodológicos o realismo, o positivismo e o determinismo.

Vale lembrar que esses pressupostos carregam um ideal de aproximação às ciências naturais, buscando relações de causalidade (baseada em leis) e validação do conhecimento – do ponto de vista sociológico se aproximam do positivismo Durkhemiano. Essa corrente sofreu inúmeras críticas por parte de teóricos mais “sistêmicos”, que alertavam para impossibilidade de se conceber uma ciência exata para o entendimento social, este marcado por uma essência relativista⁶.

Essa postura determinista resultou em uma concepção de que a estrutura tende a moldar a ação dos indivíduos. Logo, o principal desafio da modelagem organizacional estaria em estabelecer mecanismos formais que possam influenciar (controlar) o comportamento humano (CAVALCANTI, 2004). Esse tipo de controle do comportamento humano tem como objetivo

⁶ Essa posição reflete um movimento anti-evolucionista, o qual teve seu papel mais evidente em uma antropologia ultra-relativista, mas que atualmente sofre críticas por estabelecer um excessivo relativismo em questões relacionadas à vida e direitos universais. Para isso, basta observar a indignação da opinião pública mundial em relação a violência contra a mulher na África, falar em respeitar uma cultura que cauteriza as genitais femininas é de difícil aceitação.

principal a diminuição de incertezas e a busca de uma previsibilidade – aqui aproximando um pouco a questão da necessidade da racionalidade de Weber⁷.

A busca pela diminuição de incertezas também é o objetivo das análises sistêmicas, entretanto, sua posição contraria o determinismo da modelagem. Pautada em uma visão de gestão estratégica, a abordagem proposta por autores como Weick (1993), Morgan (1996) e Smircich (1983), incorpora elementos mais dinâmicos ao estudo organizacional.

Apesar de utilizarem conceitos como cultura, interpretação, imprevisibilidade, valores, normas, de fazerem uso de metáforas, os estudos organizacionais quando se aproximam de uma análise interpretativa, parecem tender ou para uma psicologia social, ou para uma noção totalmente caótica da ação dos indivíduos, o que obviamente não contribui para o desenvolvimento de uma ciência que busque algum grau de regularidade na ação humana. Em suma, parece não existir uma abordagem, nos estudos organizacionais, que se aproxime da Teoria de Ação Social e das interpretações relacionadas a esta.

A seguir serão apresentadas duas importantes contribuições, nos estudo organizacionais, que se aproximam da sociologia interpretativa e da Teoria de Ação Social⁸, que será utilizada de forma central nesse estudo. É importante destacar que essa breve revisão tem como objetivo apresentar o pensamento organizacional de dois importantes autores, Chester Barnard e Karl Weick, o primeiro por ser um clássico e o segundo por talvez ser um dos autores que mais

⁷ Talvez essa busca incessante pela previsibilidade, que tenha feito Parsons fazer uma leitura muito funcionalista de Weber.

⁸ Essa aproximação é tão evidente, que uma das críticas à Teoria de Ação social é que ela se aproxima demais de um “psicologismo”. Porém é importante entender que essa aproximação ocorre por “vias” diferentes. Enquanto que Weick e Barnard partem do individual para o geral, a sociologia interpretativa parte do geral para o individual. Essa aproximação é tão evidente, que uma das críticas à Teoria de Ação social é que ela se aproxima demais de um “psicologismo” – ver CHOEN (1967).

tenha avançado no sentido do desenvolvimento de uma análise interpretativa da realidade organizacional. Na seção seguinte (1.2), serão apresentados os pensamentos de Weber, Swidler e Giddens, que são considerados neste estudo mais adequados para o entendimento da fragmentação organizacional, e para a compreensão da relação entre ação social, cultura e a estrutura.

1.1.2 O Pensamento de Karl Weick e Chester Barnard – representantes do estudo organizacional interpretativo

Karl Weick em *Organizational redesign as improvisation* (1993) procura contrapor, ou melhor, apresentar uma abordagem alternativa à do processo de modelagem organizacional. Para isso, apresenta a metáfora da improvisação teatral em contraposição à abordagem da arquitetura organizacional. Segundo o autor, esta última se caracteriza por fazer uma análise sob uma perspectiva muito estática das organizações, vendo-as de maneira muito homogênea (todas as organizações seriam iguais WEICK, 1993), o que não condiz com a realidade das mesmas – estudam-se mais os desenhos das estruturas do que seu processo (WEICK, 1993). As organizações, segundo o autor, apresentam uma fluidez e uma dinâmica que se aproximaria do que ocorre em uma peça teatral. Desse modo, para se alcançar um bom resultado, é necessário a utilização de improvisações que permitam uma constante adequação à fluidez do funcionamento e suas resultantes quase sempre imprevisíveis.

Ao longo do texto Weick desenvolve esta idéia, detalhando-a à medida que critica os estudos da modelagem com base nas idéias da arquitetura organizacional. Critica a teoria da distribuição de recursos, a qual defende que a alocação dos recursos em uma organização determina seu desenho, apresentando o conceito de bricolagem (WEICK, 1993) onde os

indivíduos realizam suas tarefas com o que possuem de recursos disponíveis (mesmo que estes sejam escassos) e com suas experiências passadas. Acrescenta, ainda, que as organizações devem ser vistas como em constante construção e não resultados de projetos idealizados por seus dirigentes - elas são o que as pessoas acreditam que elas sejam, e não o que se planeja que elas sejam. Nesse contexto, o papel dos gerentes está em articular os diversos atores da organização.

Segundo Weick, os atores organizacionais possuem uma gama muito grande de possibilidades de ação, mais do que sua capacidade de usá-los, sendo que o que importa na ação gerencial é coordenar (agregar) todas essas pessoas visando apenas um objetivo. É nesse momento que o autor introduz outro importante conceito, o da profecia que se auto-cumpre (*“self fulfilling prophecies”*) Para Weick, a profecia é uma importante ferramenta de modelagem: *“Prophecies, therefore, become tools of design [...] New structures are created because the prophecy alters behaviors, and the altered behaviors are the means by which the prophecy is fulfilled”* (WEICK 1993:356).

Assim, aqueles gerentes que acreditam no sucesso tendem a ser mais exitosos, pois contagiam seus pares em torno da idéia de que algo vai dar certo. As pessoas transformam seu conhecimento e habilidades em ações, sendo que esse processo é baseado na crença dessas capacidades. Assim, quem tem maior convicção (*“self-efficacy”*) (WEICK, 1993:359) de que isso gerará resultado, tem mais chances de sucesso – vale lembrar que essa posição é um pouco normativa, autores com MORGAN (1982) considerariam outros elementos, de ordem estrutural e cultural, como centrais para compreender o sucesso de ações gerenciais.

Weick procura relativizar o papel do gerente como um indivíduo que age sozinho. Para isso, define o ato de gerenciar como *“...a composite of partial contributions made by many*

individuals whose identity is defined by their social relations. Management work is profoundly social ...” (WEICK, 1993:359). Essa passagem procura demonstrar que a ação do gerente está condicionada à de outros atores dentro da organização, sendo que a modelagem é mais condicionada pelos sistemas sociais, ao contrário de que pregam as leituras da arquitetura organizacional.

No que se refere à noção social do processo de modelagem, Weick destaca que os sentimentos, pensamentos e comportamentos dos indivíduos dentro de uma organização nunca podem ser entendidos como individuais e solitários (WEICK, 1993) seriam resultados da interação entre as pessoas e o processo de modelagem. Dessa maneira o processo de decisão também deve ser encarado como um processo social. Segundo este autor, as decisões são conseqüências de um processo de interpretação da realidade, em que são balanceados os problemas e os possíveis caminhos (o autor elenca quatro estratégias de decisão que são: computar os problemas, julgá-los, comprometer-se em resolvê-los e inspirar-se para isso).

Destaca que buscar um entendimento comum sobre as problemáticas ajuda as pessoas a se engajarem mais na resolução dos problemas, e o gerente que conseguir encorajar as pessoas a chegarem a um consenso sobre as causas e os caminhos a seguirem, terá uma possibilidade maior de sucesso.

Assim, o processo de modelagem implicaria em criar um ponto de referência em que os significados se formam criando um sentido de ação. Em outras palavras, a idéia é criar um tipo de ação que seja justificável socialmente (que as pessoas entendam o porquê desse caminho) e que possua também fases posteriores complementares que ajudem a revalidar todo o processo (WEICK, 1993), em um processo incremental. A idéia é criar um comprometimento (“*commitments*”) em torno de uma idéia de ação compartilhada.

Weick explica essa premissa referenciando ORR (1990), que destaca que a noção de comprometimento é a de que os atores de uma organização são mais confusos que ignorantes. Esse comprometimento traz uma união que reside em um processo de busca por validação consensual, memória coletiva, narrativas, entre outros.

Weick (1993) ainda trabalha a questão do controle e como ele pode ser mais bem desenvolvido a partir da improvisação, que é menos obstrutiva. Propõe a estabilização do ambiente por meio da criação de elementos que ajudem as pessoas a agirem de modo a compreender cognitivamente suas ações. O problema do ambiente está muito mais relacionado com os problemas internos da organização que externos. Para este autor, um ambiente turbulento fora da organização não é problema, o problema é quando a organização é turbulenta. Logo, as organizações devem buscar uma constante adaptação que incorpore as mudanças freqüentes demandas do ambiente assim como as mudanças de objetivos, crenças, experiências e *insights* das pessoas. Só assim será possível criar uma modelagem eficiente. É preciso destacar que este ponto é questionável, visto que autores (CHANDLER, 1962; BURNS e STALKER, 1961 e LAWRENCE e LORSCH, 1961) estabelecem uma posição diferente, em que o ambiente externo determina mais o interno, que o inverso.

Outro importante autor nos estudos organizacionais é Chester Barnard, que também apresenta uma abordagem que procura romper com a dicotomia estrutura versus cultura, na verdade seu estudo apenas utiliza-se basicamente desses dois fatores. Não obstante, parece não conseguir desenvolver uma análise sistêmica que os integre de modo interpretativo. O que Barnard faz é uma análise de elementos formais e informais – estes associados em grande parte a fatores psicológicos. De qualquer modo sua preocupação em transcender a visão da administração clássica lançou novas luzes aos estudos organizacionais, que pode ser evidenciado quando ao

ser perguntado se uma organização é um sistema racional ou natural, respondeu que são as duas coisas (SCOTT, 1995).

Já no que se refere à ação social – seu estudo estava preocupado com a tomada de decisão dos gerentes – Barnard considerava que nesse processo existem fatores subjetivos, ligados a valores, e objetivos, ligado aos fins que se persegue. Assim, elementos como a fé, no sentido de crédulo de que algo acontecerá de modo satisfatório, também está presente na ação dos gerentes:

...spell the necessity of leadership, the power of individuals to inspire cooperative personal decision by creating faith; faith in common understanding, faith in probability of success, faith in the ultimate satisfaction of personal motives...(BARNARD, 1938: 259).

Essa posição está muito próxima da de Karl Weick (1993), apresentada anteriormente. Barnard reconhece que as organizações atuam em ambientes (psíquicos e sociais) específicos onde existem inúmeras influências externas. Além disso, aponta os limites dessas organizações, que segundo ele, são parte de sistemas maiores, como a sociedade, e sujeitos à suas influências. Sua análise poderia estar de acordo com uma abordagem sociológica interpretativa se o autor não sugerisse, dentre outras coisas, que “*todas as organizações exceto o Estado e a Igreja são sistemas parciais, pertencem a sistemas maiores...*” (BARNARD, 1938:98). Essa afirmativa revela que para esse autor as estruturas é que determinam os sistemas no quais os indivíduos interagem. No caso a Igreja e o Estado como não estão inseridos em um sistema maior, não estariam sujeitos a estruturas maiores. Desse modo, essas duas instituições são apresentadas como entes autônomos, que não sofrem influências e não mantêm uma relação de interdependência com outras instituições e atores.

Essa visão descarta a transposição de valores partilhados entre as diferentes esferas de interação social. Uma organização *per se* é limitada (do ponto de vista físico, jurídico etc.), porém seus valores não são limitados por essas demarcações físicas e jurídicas, visto que os indivíduos que agem nessas organizações não possuem esses limites. Assim os valores da organização são permeáveis pelos valores exteriores, trazidos por cada indivíduo, além das relações institucionais que também perpassam os limites jurídicos. Tentar isolar os valores e as organizações é tarefa inútil.

Desse modo não existe esse insulamento do Estado e da Igreja, que apesar de seu caráter jurídico autônomo, também sofrem influências de outras organizações. Esse tipo de reflexão revela uma visão estrutural-funcionalista, no sentido que atribui independência às instituições.

Esses autores que procuram seguir uma linha interpretativista buscando identificar a centralidade do processo cognitivo no qual se molda e se mantém um sistema compartilhado de ações (SCOTT, 1995) são importantes para o avanço dos estudos organizacionais. Entretanto, apesar dessa preocupação em identificar esses elementos culturais, tanto Weick quanto Barnard, parecem se aproximar mais de uma psicologia social que uma sociologia organizacional.

Nesses estudos parece faltar um método mais claro de análise da ação que esteja além de fatores cognitivos, falta um elemento de previsibilidade que forneça uma base mínima para que se pense em uma ciência social (sociologia organizacional). Essa ausência de previsibilidade está evidente na metáfora do teatro de Weick, em que a improvisação é central, não obstante para uma ciência preocupada em desvendar alguns dos elementos que possam revelar uma seqüência lógica na ação dos indivíduos, esse tipo de comportamento caótico, proposto por Weick, é pouco elucidativo.

Desse modo, essas abordagens – de Barnard, Weick e outros autores como Morgan - apesar de considerarem elementos subjetivos parecem não acoplá-los de modo satisfatório à ação social (ou organizacional), de maneira a identificar um *modus operandi* dos indivíduos em uma determinada organização ou sociedade. Em outras palavras, esses estudos organizacionais quando tentam uma aproximação do entendimento da ação dos indivíduos, acabam creditando aos elementos individuais (pessoais) excessiva importância. Logo, a possibilidade de se identificar generalizações nas ações dos atores, ou melhor, a possibilidade de se desenvolver um entendimento causal da ação dos indivíduos, se perde. Cria-se uma espécie de psicologia organizacional, em que são focados elementos particulares dos indivíduos. Vale lembrar que do ponto de vista de uma sociologia interpretativa, se rejeita a hipótese de que fenômenos sociais podem ser explicados a partir de uma redução em termos psicológicos (GIDDENS, 1998:212).

A apresentação desses estudos organizacionais foi feita de modo a justificar a adoção de uma metodologia que tenha como base de análise a racionalidade, aqui entendida nos termos weberianos. Isso ocorre, pois essa sociologia interpretativa sustenta-se em uma premissa de que toda a ação social tem um objetivo final (ideal ou material), e que os atores agirão de modo a persegui-los. Na próxima seção serão apresentados os principais pressupostos e debates da Teoria da Ação Social e suas contribuições posteriores.

Nesta seção verificou-se que os estudos organizacionais seguem de forma muito similar às evoluções e debates da sociologia, entretanto com um certo grau de atraso. Isso ocorre, pois os estudos organizacionais, no geral, não estão apoiados apenas na necessidade de compreensão social (como o caso da sociologia), também se apóiam em questões econômicas e psicológicas. Ademais, por ser uma ciência social aplicada, a administração tem uma

necessidade maior de estabelecer certas linhas de ação, que no geral são desprezadas pela sociologia⁹.

1.2 Compreendendo o conceito de Ação Social

Nessa seção será apresentado o conceito de ação social no pensamento de Max Weber, central para a compreensão de como agem os indivíduos na sociedade (e nas organizações) e como essa ação está pautada em valores e símbolos – que interagem (de modo a transformar e se transformar) com a estrutura da organização. Além de Weber, será utilizado o estudo “*Culture in Action: Symbols and Strategies*” da autora Ann Swidler (1986) e as reflexões de Antony Giddens, que oferecem uma importante contribuição sobre os elementos que estruturam a ação social dos indivíduos, de forma complementar ao pensamento weberiano.

1.2.1 O estudo da Ação Social

Em geral, atribui-se um entendimento ao trabalho de Weber, que vai desde um caráter funcionalista (presente principalmente nos estudos organizacionais de meados do século XX), passando pelo culturalista (presente na maior parte dos estudos sociológicos), até um viés estruturalista (nas novas interpretações sobre o trabalho weberiano, como o desenvolvido por Fulbrook (1978)). Esse quadro demonstra a dificuldade em se compreender este autor, e mais que isso, reflete uma metodologia extremamente complexa, que juntamente com seus produtos inacabados¹⁰ resultaram em uma obra de difícil compreensão e com certas lacunas.

⁹ Essa falta de ação refere-se aos “sociólogos de gabinete”.

¹⁰ Economia e Sociedade, por exemplo, foi editado pela esposa de Weber.

Quando se analisam os estudos organizacionais que se basearam no pensamento weberiano, encontra-se uma gama de trabalhos limitados e pouco concisos no que concerne à possibilidade de se realizar uma sociologia interpretativa aplicada ao estudo das organizações. Esses estudos utilizaram o capítulo sobre burocracia e a partir disso criaram um paradigma, de onde surgiram até metodologias de gerência organizacional como a *one best way*. Weber não era um consultor organizacional como bem destacou Weiss (1983), sua preocupação era com o processo de secularização e suas conseqüências para sociedade moderna, e não a eficiência organizacional isoladamente. É importante compreender que sua análise da burocracia é o produto de um estudo muito mais amplo que é o processo de racionalização da sociedade, do Estado, das artes e do direito. Estudar a burocracia fora desse contexto maior de análise da racionalidade resulta em um entendimento limitado.

A partir da constatação que nessas análises existe um claro distanciamento da obra de Weber, e principalmente de sua metodologia, este estudo procura retomar suas bases metodológicas para se construir uma sociologia interpretativa. Desse modo, o estudo da ação social deve ser o primeiro passo dessa tarefa.

Mas por que compreender a ação social dos indivíduos? Apesar da sofisticação da análise weberiana expressa pela teoria da ação social, como denominam Burrell e Morgan (1982), esta não se firmou nos estudos de sociologia organizacional nos Estados Unidos por diversas razões – como a falta de tradução da obra weberiana para o inglês até 1940. Essa metodologia voltou a ganhar importância recentemente, com Richard Swedberg, que lançou “Max Weber e

a idéia de Sociologia Econômica”¹¹ em 1998. Este autor, ao retomar as preocupações de Weber no estabelecimento de conceitos básicos da sociologia econômica, afirma:

A importância atribuída à compreensão do agente (*verstehen*) torna-se clara a partir dessa definição; a compreensão é fundamental para a sociologia, bem como para outras ciências sociais, além de fazer parte de seu principal mecanismo explicativo (SWEDBERG, 2005:46).

Nesse sentido, compreensão da ação social dos indivíduos é central para uma análise não só da sociologia, mas também da administração e conseqüentemente das organizações. Antes de apresentar os principais pressupostos do estudo e da metodologia weberiana, é importante esclarecer alguns equívocos muito comuns na leitura deste autor, que podem comprometer seu entendimento¹².

A análise weberiana, diferentemente do que comumente é apresentado, não leva em conta apenas elementos culturais ou ideais para explicar fenômenos sociais. Essa percepção limitada é evidenciada principalmente na interpretação do surgimento do capitalismo – que estaria relacionado apenas ao surgimento de uma doutrina religiosa, o protestantismo, que possibilitou o desenvolvimento de uma conduta social compatível com as práticas capitalistas.

É notório que Weber atribuiu grande importância ao surgimento desse conjunto de valores ascéticos, entretanto sua abordagem considera os fatores materiais, como o desenvolvimento das tecnologias industriais, elementos que devem ser incorporados à análise sociológica – que tem sempre como pano de fundo um processo histórico.

¹¹ O título original em inglês “Max Weber and the Idea of Economic Sociology”.

¹² Pretende-se, de forma breve, desmistificar o “senso comum” sobre a sociologia interpretativa weberiana e sua relação com o papel da cultura.

Assim, transpor a dicotomia simplista entre estrutura, cultura e ação social – de que elementos estruturais definem elementos culturais (como propõe o materialismo histórico, por exemplo) ou o inverso, parecia ser o principal objetivo de Weber na construção de uma metodologia interpretativa que não tivesse como premissa um único fator determinante da ação social. Figueiredo (2000:322) destaca essa preocupação de Weber:

Sobre isso [determinismos], Weber estava convencido de que sendo o homem moderno incapaz de avaliar o significado de quanto as idéias religiosas influenciaram a cultura e os caracteres nacionais, é inadmissível pensar em substituir uma interpretação materialista unilateral por uma igualmente bitolada interpretação de causalidade cultural da história.

Nessa passagem encontra-se um dos pontos mais controversos das abordagens interpretativistas que atribuem à cultura o papel de principal condicionante da ação social e de suas resultantes organizacionais, econômicas e sociais. Parece existir uma grande inclinação em conferir aos estudos culturais toda, ou quase toda, a possibilidade de se explicar e compreender uma sociedade ou uma organização. Esse foi o dilema de Putnam (2002), por exemplo, ao explicar as diferenças do desempenho institucional dos governos regionais na Itália. Este autor procurou a todo o momento relativizar o que ele denominava de “fatalismo histórico”.

Weber em sua época, antecipadamente, já compreendia essa inclinação e a combatia de forma implacável. Nas passagens que seguem, essa preocupação fica evidente:

...devemos evidentemente libertar-nos da idéia de que é possível interpretar a Reforma [protestante] como “consequência histórica necessária” de certas mudanças econômicas [...] Por outro lado, contudo, não se pode sequer aceitar uma tese tola ou doutrinária segundo a qual o “espírito do capitalismo” (sempre no sentido provisório que aqui usamos) somente teria surgido como consequência de determinadas influências da Reforma, ou que, o Capitalismo como sistema econômico, seria um produto da Reforma. (WEBER, 2000:61).

e

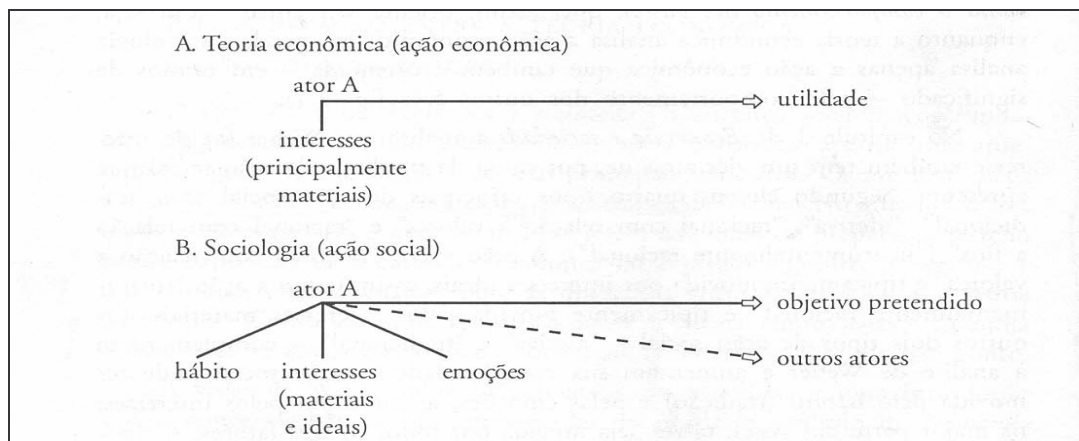
Weber criticava a idéia de que um único fator pudesse ser considerado responsável pelo nascimento do capitalismo ocidental [...] Em geral, pode-se dizer que três tipos de fatores que levaram à formação do capitalismo ocidental: fatores econômicos, políticos e religiosos. (SWEDBERG, 2005:34).

Essa primeira parte procurou apresentar, de modo breve, alguns dos preceitos epistemológicos básicos da sociologia interpretativa weberiana. A seguir, será apresentada de modo mais detalhado a base teórica do pensamento weberiano, relativo ao entendimento da racionalidade vis-à-vis a cultura no processo de ação social. Tal entendimento é importante nesta análise, pois é a partir dele que se estruturará uma compreensão do fenômeno organizacional.

1.3.2 A ação social em Max Weber

Weber identifica duas interpretações gerais de ação social, uma com base na economia e outra com base na sociologia. Para a primeira a ação social é racional utilitarista, no qual o indivíduo busca maximizar seus benefícios materiais (ver figura 1). Na abordagem sociológica o indivíduo age em função de valores (materiais e ideais), porém também se orienta em função de outros atores (ver figura 1).

Figura 1 - Teoria Econômica e Sociológica

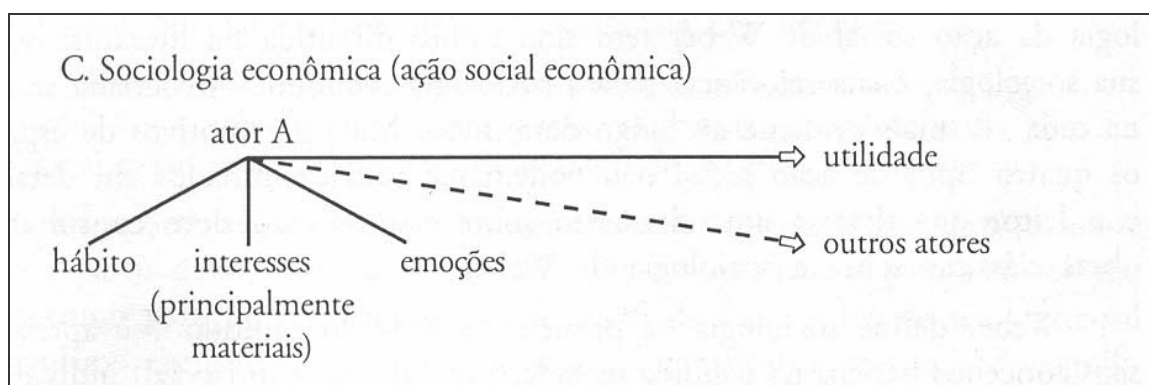


Fonte: SWEDBERG (2005:48)

A partir dessas duas interpretações, Weber apresenta uma terceira que se baseia em uma ação econômica que incorpora elementos culturais e psicológicos (hábitos, emoções, etc.). Nesse sentido, os indivíduos agiriam de forma a maximizar seus interesses, que não seriam construídos apenas por uma base material, mas também, e principalmente, por um *constructo* social (ver figura 2). Nessa concepção os objetivos e os meios para alcançá-los são construídos socialmente, entretanto o modo de ação tem uma motivação econômica, no sentido de maximizar seus resultados. Assim, Weber (1991:4) define ação social:

Por ação entende-se, neste caso, um comportamento humano (tanto faz tratar-se de um fazer externo ou interno, de omitir ou permitir) sempre que e na medida em que o agente ou agentes o relacionem com um sentido subjetivo. [...] A ação “social”, por sua vez, significa uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este curso.

Figura 2 – Ação Social na sociologia econômica



Fonte: SWEDBERG (2005:48)

Outro autor que sistematizou algumas teorias de ação social foi Cohen (1968). Suas oito etapas que definem ação social, podem ser consideradas como uma síntese da definição de Weber¹³. Apesar das visões mais simplistas acerca da noção de ação social baseada na

¹³ As oito etapas são uma síntese de dos trabalhos de Mises (1966), Parsons (1949) e Weber (1991). Contudo não se encontra nenhum elemento que não esteja na Teoria de Ação Social de Weber.

racionalidade que limitam o entendimento do pensamento weberiano, serão apresentados posteriormente elementos que podem confirmar semelhança entre a síntese de Cohen e a definição de Weber. Para Cohen uma ação social consiste em oito premissas:

The actor has goals (or aims, or ends); his actions are carried out in pursuit of these.

Action of involves the selection of means to the attainment of goals; but even where it appears that it does not, it is still possible for an observer to distinguish analytically between means and goals.

An actor always has many goals; his actions in pursuit of any one affect and are affected by his actions in pursuit of others.

The pursuit of goals and the selection of means always occurs within situations which influence the course of action.

The actor always makes certain assumptions concerning the nature of his goals and the possibility of their attainment.

Action is influenced not only by the situation but by the actor's knowledge of it.

The actor has certain sentiments or affective dispositions which affect both his perception of situations and choice of goals.

The actor has certain norms and values with govern his selection of goals and his ordering of them in some scheme of priorities. – (COHEN, 1968:85)

Apesar da importante sistematização da noção de ação social elaborada Cohen, estas oito premissas ainda carecem de um entendimento mais aprofundado de conceitos como racionalidade, e de como se constroem os meios e os fins perseguidos pelos indivíduos.¹⁴

¹⁴ O autor desenvolve, posteriormente, uma discussão sobre a racionalidade, mas não cria uma definição para ela. Cohen também contribui com reflexões sobre os limites da teoria de ação social e sua aproximação do psicologismo.

Desse modo é necessário voltar ao pensamento de Weber, mais especificadamente para sua metodologia, que traz consigo a necessidade de se criar de tipos ideais. No caso da ação social, existem quatro tipos ideais, que se baseiam em diferentes tipos de racionalidade:

- Ação racional com respeito a fins - com base nos interesses materiais;
- Ação racional com respeito a valores – movida por interesses ideais;
- Ação afetiva ou emocional – com base na emoção;
- Ação tradicional - com base no hábito, na tradição – (WEBER, 1991)¹⁵.

Essa divisão foi feita de modo a tornar inteligível a ação dos indivíduos, entretanto é importante atentar que essas racionalidades podem e, na maior parte das vezes, agem concomitantemente (WEBER, 1991,2000; GIDDENS, 1999; SWEDBERG, 2005; COEHN, 1967). Nas próprias palavras de Weber:

Só muito raramente a ação, e particularmente a ação social, orienta-se exclusivamente de uma ou outra dessas maneiras. E, naturalmente, esses modos de orientação de modo algum representam uma classificação completa de todos os tipos de orientação possíveis, senão tipos conceitualmente puros, criados para fins sociológicos, dos quais a ação real se aproxima ou menos ou dos quais – ainda mais freqüentemente – ela se compõe. Somente os resultados podem provar sua utilidade para nossos fins. (WEBER, 1991:16).

Por esse ângulo, entende-se como sendo central analisar esses tipos de ação social, que são baseados em diversas racionalidades, se integram de forma interdependente, e são, de certo modo, indissociáveis. Essa compreensão sugere uma interpretação muito mais complexa que

¹⁵ Para uma explicação mais detalhada de cada racionalidade, ver WEBER (1991:15).

aquela que se baseia em uma divisão simplória entre racionalidade instrumental e substantiva. Essas separações, em tipos de racionalidade, geram inúmeras interpretações sobre o papel de cada qual, resultando em estudos limitados no que tange à proposta original de Weber. Um exemplo dessa interpretação errônea se encontra na reflexão de Serva (2004) sobre o estudo da racionalidade. Segundo este autor diversos pensadores influenciados pela escola de Frankfurt “salientam o papel de outras formas de racionalidade no âmbito organizacional” que não “somente aquela definida por Weber quando estabeleceu o “tipo ideal” da burocracia” (SERVA, 2004:6). Ora, essa passagem denota falta de compreensão da noção de racionalidade e ação social em Weber, é mais uma vez uma simplificação de entendimento da ação dos indivíduos. Em primeiro lugar, a racionalidade de caráter instrumental (entendendo como instrumental o melhor modo de ajustar os meios para se chegar a determinados fins materiais) presente no tipo ideal de burocracia não é a única e sim a predominante, a que estrutura toda a organização¹⁶ – Weber inclusive destaca o papel do líder carismático como equalizador da excessiva burocracia.

Em segundo lugar, não é possível isolar ação dos indivíduos dentro e fora da organização, o próprio Serva reconhece, portanto o mesmo método de análise da de ação social deve ser utilizado para a ação organizacional, o único fator que pode mudar nesse processo é a prevalência de uma racionalidade sobre a outra. Reis (2000) faz uma crítica a esses recortes metodológicos da ação dos indivíduos e suas racionalidades, destacando que:

Essa confusão [no entendimento da racionalidade] resulta, em particular, na tentativa de contrapor uma racionalidade “instrumental” (“meramente” instrumental...), tomada de maneira negativa e como objeto de denúncias, a

¹⁶ É importante destacar mais uma vez que o tipo ideal ao encontra correspondência direta na realidade, é apenas uma referência de análise.

uma racionalidade “substantiva”, vista como de alguma forma superior àquela em função da natureza dos fins (valores) envolvidos. (REIS, 2000: 315).

O autor ainda ressalta de forma explícita a necessidade de transcender esse entendimento simplista:

Salientemos, porém, o ganho de entendimento que resulta do reconhecimento de que toda a racionalidade é instrumental: a noção mesma de racionalidade inescapavelmente envolve a idéia da articulação eficaz entre meios e fins, e a natureza dos fins é irrelevante para a caracterização da racionalidade como tal. (REIS, 2000:316).

Fica evidente nessa passagem que a noção de racionalidade está presente em toda a ação humana. Essas racionalidades são expressas pelo balanço feito entre meios e fins, sendo este o objeto de estudo da sociologia interpretativa. É imperativo destacar que o mundo dos homens, para Weber, é um mundo da ação intencional, os indivíduos agem pautados por crença e propósitos, dos significados culturais intersubjetivamente partilhados, dos valores e normas, não sendo apenas meros seguidores de leis naturais sem autonomia cognitiva (GUSMÃO, 2000).

Como se observa, Weber procura estabelecer uma metodologia que busque causalidade nos fatos sociais a partir do estudo da racionalidade. Para ele, a racionalidade, sempre guarda um elemento de calculabilidade, ou seja, de previsibilidade. Toda a ação humana segue um objetivo (um fim), seja ele ideal ou racional, logo, o papel dos estudos sociais residiria, exatamente, em identificar as motivações que levam os indivíduos a perseguirem certos objetivos. Nas palavras de Weber ação racional objetivando um fim é:

...determinada por expectativas no comportamento dos objetos do mundo interior como de outros homens, utilizando essas expectativas como “condições” ou “meios” para o alcance de fins próprios racionalmente avaliados e perseguidos” (WEBER, 1992:417).

Vale lembrar que para ele, as ações humanas que não possuam racionalidade, ou seja, que não tenham um propósito inteligível, são resultantes de uma ação demente e não constituem objeto de estudo da sociologia¹⁷. Com base nessa premissa de que toda a ação humana é dotada de uma racionalidade, Weber sugere que as ciências sociais devem identificá-las e estabelecer os nexos causais de um determinado fenômeno social ou organizacional (WEBER, 1991).

Vale lembrar que essa posição de busca de causalidade não é a mesma perseguida por Durkheim, visto que Weber não aceitava a idéia da existência de leis naturais no estudo da sociedade. A seguir será apresentada a contribuição de Ann Swidler, a qual acrescenta importantes elementos para compreensão da relação entre ação social e cultura.

1.3.3 O papel da Cultura na Ação Social - Swidler

Outra importante contribuição para o conceito de ação social provém do estudo de Ann Swidler (1986). Seu enfoque está na cultura e como esta fornece elementos com que os atores pensam e agem. Assim, a definição do papel da cultura está compreendida de forma que os valores não são tidos como únicos determinantes da ação social. A influência da cultura segundo a autora, está em fornecer um “*tool kit*” (jogo de ferramentas) de hábitos, *skills* (habilidades), e estilos no quais as pessoas constroem suas estratégias de ação (SWIDLER, 1986). Esse modo de ação, que possui similaridades com a ação social de Weber, será apresentado nessa seção. Não obstante, e curiosamente, a autora faz uma crítica à noção de ação social de Weber, atribuindo à esta uma visão muito determinística e estática da cultura

¹⁷ Sobre o estudo da ação humana em Weber, ver Gusmão (2000) e Giddens (1998).

como definidora da ação social. Essa crítica será analisada nesta seção de modo que serão destacadas as inconsistências teóricas que resultaram em um distanciamento entre esses dois autores, que na verdade, são muito próximos em suas abordagens.

A autora inicia seu trabalho procurando minimizar o determinismo vigente na literatura sobre o papel da cultura na determinação da ação social. Inicialmente assume a seguinte definição de cultura: “...*culture consists of such symbolic vehicles of meaning, including beliefs, ritual practices, art forms, and ceremonies, as well as informal cultural practices such as language, gossip, stories, and rituals of daily life.*” (SWIDLER, 1986:273).

A partir dessa definição de cultura a autora estabelece três passos para o estudo da cultura:

1. A cultura deve ser percebida como um kit de ferramentas (“*tool kit*”) de símbolos que as pessoas se apropriam, de forma variável, com o objetivo de resolver diferentes tipos de problemas;
2. As estratégias de ação dos indivíduos devem ser analisadas com o objetivo de identificar os efeitos causais da cultura sobre estes;
3. A cultura não deve ser vista como geradora dos fins perseguidos pelos indivíduos e sim como fornecedora de componentes usados na estratégia dos atores sociais.

Com base nessas três premissas, a autora revisa o pensamento de Weber e Parsons, destacando o papel dos valores na definição dos objetivos perseguidos pelos indivíduos. Segundo a autora, para esses dois teóricos, a cultura molda (“*shape*”) a ação humana definindo o que as pessoas querem e perseguem, ou seja, determinando certas escolhas a

serem seguidas (fins) em detrimento de outras¹⁸. O poder da cultura, nessa perspectiva é imenso, e diminui a autonomia dos indivíduos quase que no termos durkheimianos.

Já para a autora, o poder dos valores na construção dos ideais e dos fins (objetivos) é menor do que para Weber e Parsons, visto que o dinamismo da ação social e a mudança de valores são evidências que o determinismo cultural é menor do que na visão weberiana e parsoniana.

Essa crítica é exemplificada, pela autora, no fato de que o *ethos* protestante permaneceu permeando a sociedade, mesmo depois de seus fins – a salvação e a busca por lucro – terem se perdido. Em essência o que Swidler coloca é que os ideais protestantes permaneceram moldando (*shaping*) a sociedade mesmo depois que os fins pregados pelo protestantismo desapareceram (ou passaram a ter uma influência muito menor), ou seja, o modo de vida ascético permanece vigente mesmo não estando mais ligado a uma doutrina religiosa – não é necessário ser calvinista para atribuir grande importância ao trabalho, a humildade, a vida regrada, etc.

A crítica imposta por Swidler que apesar de reconhecer, em uma nota de rodapé, que Weber tenta explicar a permanência dessa conduta social ascética em razão das exigências impostas pelo mercado¹⁹, afirma que essa explicação é limitada, que não se pode compreender a ação social em função de fins e objetivos – “*This continuity [do ethos protestante] suggests that what endures is the way action is organized, not its ends*” (SWIDLER, 1986:276).

¹⁸ “Culture thus affects human action through values that direct it some ends rather than others [...] Culture shapes action by defining what people want” (SWIDLER, 1986:274).

¹⁹ A importância do asceticismo também aparece no discurso de Benjamin Franklin na “Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”, ver Weber (2000:30).

Desse modo, a ação dos indivíduos deve ser compreendida pelo modo como se organizam (estratégias de ação) e não pelos fins que perseguem. Essa crítica seria pertinente se a proposição de Weber fosse a apontada por Swidler, entretanto nessa análise, a autora parece minimizar o papel da abordagem histórica na sociologia interpretativa. Os pontos que serão analisados aqui são extremamente sutis, por isso serão apresentados em etapas:

Tanto para Weber quanto para Swidler os indivíduos agem de forma a perseguir objetivos – ideais ou materiais, que estão embebidos em valores de uma determinada sociedade – assim criam estratégias de ação que levam em conta fatores sociais (outros atores e valores, normas, etc.). Nesse ponto, a diferença entre as duas abordagens (segundo Swidler) estaria na motivação dos atores em perseguir tais objetivos. Para Weber (segundo Swidler), o que move os indivíduos é apenas o fim perseguido, sendo este o objeto de estudo da sociologia. Enquanto que para a autora, é o modo (estratégias) que as pessoas perseguem estes fins, que devem ser estudados, pois os fins mudam e as estratégias podem permanecer.

Para Swidler, a busca por objetivos está associada a elementos culturais (valores e idéias) formados em uma complexa construção histórica, moldada por interesses institucionais, vicissitudes políticas e perseguições pragmáticas (SWIDLER, 1986:274). É na interação social que surgem os valores, que por sua vez, estruturam a criação de objetivos, fins.

Esses fins se transformam – isso é um dado empírico que concordam tanto Swidler quanto Weber.

Assim poderíamos resumir as diferenças de abordagem, segundo Swidler, no seguinte quadro:

Quadro 1 - Diferenças e semelhanças nas análises de Weber e Swidler.

Autores	Premissa	Premissa 2	Objeto de estudo da sociologia
Weber	A cultura determina os objetivos (fins) que os indivíduos perseguem	Os fins mudam	Os fins a serem perseguidos
Swidler	A cultura fornece elementos para que os indivíduos consigam alcançar seus objetivos que são construídos socialmente.	Os fins mudam	Os meios pelos quais os indivíduos perseguem esses objetivos

Quando Swidler identifica que os objetivos perseguidos pelos protestantes mudaram, mas seu modo de agir (*ethos*) não, procura demonstrar que os atores não agem em função dos fins que perseguem, e sim por meio da forma como se organizam. Assim, a metodologia de Weber, pautada no *porquê* os atores perseguem seus objetivos, seria limitada, visto que quando alcançados ou mudados esses fins, dever-se-ia mudar a conduta social destes que o perseguem, o que não ocorre. Para ela os interesses têm uma relação causal diferente: *“Interests are thus important in shaping ideas, but an ideology serves interests through its potential to construct and regulate patterns of conduct”* (SWIDLER, 1986:280) e não devem ser considerados objetos centrais da análise sociológica, visto que sua relação com a ideologia e as estratégias de ação pode fornecer elementos mais ricos.

É nesse ponto que a autora parece ignorar a importância e da necessidade do pano de fundo histórico no estudo sociológico. O fato de alguns fins mudarem não significa que obrigatoriamente a maneira de persegui-los também mudará, já que esses elementos culturais foram incorporados à conduta social e às instituições, como o Estado e o Mercado, durante um longo período de tempo. Assim por mais que não existam Igrejas protestantes na Inglaterra, ou que sua importância nessa sociedade diminua, grande partes dos valores ensinados por ela manter-se-ão presentes na ação social dos ingleses. É nesse sentido que

Kramer (2000) ao resgatar o pensamento de Hennis (1988)²⁰, destaca que a verdadeira questão central de Weber era compreender como:

a modelagem de um tipo de humanidade (*Menschentypus*) corresponde ao estilo de vida (*Lebensstil, Lebensführung*) metódico, racional, vocacional que o ascetismo protestante – puritano, calvinista – infundiu no conjunto da cultura moderna e que se manteve, de certo modo, influente, mesmo depois que esta se desprende de seu fundamento religioso original.(KRAMER, 2000:169).

Essa passagem demonstra que os indivíduos apesar de perseguirem seus objetivos com um alto grau de racionalidade (subjativa, emotiva, tradicional ou instrumental) não são uma tabula rasa, que alternam seus valores de acordo com seus fins. Isso é muito importante, pois na análise weberiana pode-se encontrar apenas dois grandes momentos na história da humanidade em que as formas de ação social têm importantes mudanças em relação aos seus fins principais²¹.

A abordagem de Swidler pode, na verdade, complementar a de Weber, visto que os indivíduos agem em função de objetivos (como propõe Weber) e suas estratégias de ação (*strategies of action*) são pautadas em valores, hábitos, costumes entre outros – com base em um *tool kit* (como propõe Swidler). Esse processo resulta no entendimento que a ação social pode ser baseada em um fim (ou fins) desejado pelo ator, por outro lado isso não significa que todas suas ações sejam calculadas tão somente em função deste fim. Elas seguem uma gama muito maior de valores que em última instância, podem até desviar involuntariamente o indivíduo de seu objetivo (fim). Essa afirmação estaria de acordo com a proposição de Swidler sobre o

²⁰ É importante frisar que este autor não compartilha a idéia de que o objeto de análise central em Weber seja a racionalidade. Entretanto a passagem destacada ajuda a compreender a continuidade dos valores ascéticos na sociedade moderna.

²¹ Os dois grandes momentos são o de desmistificação e o de secularização.

papel da cultura: “*Culture has an independent causal role because it shapes the capacities from which such strategies of action are constructed*” (SWIDLER, 1986:277) e com Weber:

Não se pode, portanto, imputar-lhe [no entendimento sociológico] a crença em uma predominância efetiva do racional sobre a vida. Pois nada pretende dizer sobre a medida em que na realidade ponderações racionais da relação entre os meios e fins determinam ou não as ações efetivas... (WEBER, 1991:5).

Seguindo ainda o pensamento de Swidler, essa estratégia como destacado anteriormente, não segue necessariamente um plano consciente de ação do indivíduo. Para demonstrar isso, destaca a noção de estratégia de ação de Geertz (1973)²², no qual esta incorporaria e dependeria de hábitos, sensibilidades e do modo como as pessoas vêem o mundo. De forma muito semelhante, pode-se destacar a ação social proposta por Weber (1991:5) “*O compreensível nele é, portanto, sua referência à ação humana, seja como “meio” [leia-se estratégia de ação] seja com “fim” concebido pelo agente ou pelos agentes e que orienta suas ações*”.

Apesar de Swidler insistir que os indivíduos não possuem essa racionalidade na ação (como propõe a teoria weberiana) e que suas estratégias são construídas com base na cultura, que possui em muitos casos elementos contraditórios, suas diferenças em relação à racionalidade proposta por Weber também não são tão grandes. Primeiro porque a racionalidade da ação social não possui *sempre* um caráter consciente do ponto de vista racional lógico, pelo

²² Interessante a autora citar este autor visto que ele possui uma grande influência do pensamento weberiano, ver (PEIRANO, 2000).

contrário, a consciência das ações também é construída com base em costumes, hábitos e valores²³.

Segundo Weber, a racionalização possui várias facetas, tendo diferentes características que não necessariamente seguem a idéia de racionalidade instrumental difundida principalmente no ocidente. Destaca assim a existência de diversos tipos de racionalidade:

Há, por exemplo, as racionalizações da contemplação mística, ou seja, num contexto que, considerando sob outras perspectivas, é especificamente irracional, da mesma forma que há racionalizações da Sociedade, da técnica, do trabalho científico, da educação, da guerra, do direito e da administração. Cada um desses campos pode, além disso, ser “racionalizado” segundo fins e valores últimos muito diferentes e, o que de um ponto vista for racional, poderá ser irracional do outro (WEBER, 2000:11).

Ora, essa passagem clarifica a existência de diferentes tipos de racionalização nos quais se baseiam a ação social e que variam de cultura para cultura. Isso explica porque Weber sugere que essas racionalidades sejam diferenciadas por meio das direções que cada qual tomou em suas diferentes culturas. Na leitura mais estruturalista que Fulbrook (1978) faz de Weber, a autora destaca que o papel das motivações e idéias não são e não devem ser entendidas como variáveis independentes na ação humana:

It should be noted here that even where systems of ideas do play an important role in explanation, they do so in terms of institutions and intellectual traditions in the context of with men act; they do not in any immediate way constitute motive explanations of human action (FULBROOK, 1978:75).

²³ Nesse sentido constata-se uma clara aproximação do conceito de habitus de Bourdieu (1983). Para este autor habitus é [...] um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, de apreciações e de ações – e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças às transferências analógicas de esquemas [...](BOURDIEU, 1983:65). A interpretação de Swidler está mais próxima a de Bourdieu, apesar de criticá-lo pela forma estática que ele atribui à ação dos indivíduos.

A razão de Swidler negar o papel da racionalidade na ação está aparentemente relacionada à idéia de que perseguição de objetivos é uma estratégia racional instrumental (quase que lógico-matemático) apenas. A autora parece ignorar as outras tipologias de ação racional – afetiva, tradicional e subjetiva – que agem conjuntamente com a racionalidade voltada para interesses materiais.

Essas contradições apresentadas por Swidler denotam que em alguns pontos a autora pode ter feito uma leitura parcial de Weber. Isso fica evidente na seguinte afirmativa: *“If culture plays the independent causal role Weber attributed to it, it must not change more easily than the structural and economic patterns it supposedly shapes”*²⁴ (SWIDLER, 1986: 278).

Como já destacado, Weber nega que exista apenas um fator determinante da ação social. O fato de se encontrar elementos ascéticos em outras sociedades, como nas orientais, não invalida o modelo weberiano de interpretação, como coloca a autora. As mudanças sociais e as relações entre os países trazem, de uma forma ou de outra, intercâmbios de valores²⁵ e conseqüentemente mudanças culturais.

1.3.4 O processo de mudança cultural

É sobre as mudanças culturais que Swidler possui outra importante contribuição. Para esta autora, existe uma espécie de luta entre os valores que moldam uma sociedade, o conjunto de valores que predominam é denominado de ideologia.

²⁴ Em outra passagem a autora afirma *“Weber is hard pressed to explain why the doctrines of predestination and proof produced the rationalized, ascetic if the saint [...]”* (Swidler, 1986:280). Este é outro equívoco da autora, visto que o tipo de racionalidade predominante é que mudou – passou da tradicional para a instrumental – é interessante atentar que o que muda é a predominância, visto que todas as racionalidades continuam existindo.

²⁵ Ver como a ética protestante chegou ao Japão no século XIX, em (LANDES, 2002).

Quando novas formas de organização de ação social são desenvolvidas, surge a possibilidade de se estabelecer uma nova ideologia. O modo como surgem novas formas de organização da ação social variam de sociedade para sociedade, devendo-se olhar para seu momento histórico. Logo, em momentos de turbulência (“*unsettled*”) em que existe uma competição entre ideologias, a cultura ocupa um papel independente e muito mais forte que em momentos menos turbulentos (“*settled*”) essa influência diminui possibilitando mais autonomia aos indivíduos em suas estratégias de ação. Alisando o âmbito organizacional, um processo de incorporação envolvendo duas organizações pode gerar essa competição entre ideologias, gerando uma cristalização das diferentes culturas em conflito²⁶.

Essas afirmações estão de acordo com a idéia de que elementos culturais alternam sua influência na ação das pessoas, dando mais ou menos autonomia. A existência de diferentes estágios de interação na relação entre elementos culturais e estruturais na ação dos indivíduos também pode ser evidenciada no estudo sobre o suicídio, de Émile Durkheim (2000). Para este autor o excesso ou a ausência de influências imposta pela sociedade, entendendo-a como regras e normas sociais que moldam a ação dos indivíduos, pode levar as pessoas a diferentes tipos de suicídio, no caso o suicídio altruísta e o suicídio egoísta, respectivamente.

Já Weber, quando trabalha a temática da mudança cultural – talvez seja esse a cerne de todo seu trabalho que procura mostrar a influência da racionalização na sociedade do século XIX e XX - atesta, diferentemente do que Swidler (1986) afirma sobre seu estudo, que essas

²⁶ Esse processo é similar à proposição de Huntington (1997:80), que ao explicar como as pessoas se reconhecem na sociedade e no mundo, destaca: “*As pessoas definem sua identidade pelo que não são [...] Dois europeus - um alemão e um francês-, interagindo um com o outro, identificarão um ao outro como alemão e francês. Dois europeus - um alemão e um francês -, interagindo com dois árabes – um saudita e um egípcio-, se identificarão como europeus e árabes*”.

mudanças também ocorrem na sociedade. Destaca, por exemplo, os embates da burocracia para tornar-se a principal forma de organização do Estado Moderno, a mudança na utilização da jurisprudência no direito (WEBER, 1979), dentre outros. Talvez o elemento principal de divergência entre ele e Swidler esteja no tempo para que tais mudanças ocorram e no modo como estas podem estabelecer reais mudanças na sociedade. Entanto que para a segunda o dinamismo das mudanças é maior, para o primeiro elas levam um tempo mais longo para ocorrer.

Essa crítica ao caráter estático na transformação dos valores e na autonomia dos indivíduos, desenvolvida por Swidler, também se refere ao trabalho de Bourdieu. Para Swidler o conceito de *habitus* tenta englobar uma gama muito grande de elementos que influenciam na ação dos indivíduos, resultando em um entendimento muito amarrado e estático de como as pessoas agem no mundo. Segundo ela, é necessário diferenciar as estratégias de ação das capacidades culturais, analisando como se dá essa interação. Na abordagem de Bourdieu essa relação não é diferenciada em seu recorte analítico, resultando na perda pontos importantes da ação humana que acaba ficando estática demais e resultante de configurações sociais que pouco se alteram. De uma certa forma essa crítica também sinaliza o viés mais dinâmico das mudanças sociais no pensamento de Swidler.

A partir das afirmativas de Weber, Swidler e Durkheim acerca de como a sociedade influencia a ação dos indivíduos, guardadas suas diferenças, pode-se verificar uma importante constatação: a de que não se deve assumir uma linha metodológica única, pelo menos das que

existem hoje, para se compreender os fenômenos sociais²⁷. Uma metodologia que enfatize mais aspectos formais de uma sociedade pode explicar, produzir um entendimento, que em um momento de turbulências pode ser pouco elucidativo.

1.3.5 A Contribuição de Giddens

No sentido de se criar uma abordagem sistêmica, Giddens propõe uma análise duplamente hermenêutica (CRAIG *et al.*, 2004: 222). Sua contribuição é uma das mais importantes sobre a relação entre ação social e estrutura social. Em seu extenso estudo – que retoma o pensamento dos autores clássicos - este autor procura romper com a dicotomia dos estudos sociais, destacando que estrutura e ação são dois lados de uma mesma moeda. Uma de suas principais críticas reside no fato de que a estrutura é apresentada como limitadora da ação individual. Para este autor, essa premissa é verdadeira, entretanto é incompleta, já que além de impor limites à ação, a estrutura permite o desenvolvimento da ação fornecendo elementos básicos de interação social, como a língua, além de possibilitar²⁸ a ocorrência de novos tipos de ação (CRAIG *et al.*, 2004: 223). Para Giddens, os atores sociais agem (como para Weber) em função de outros atores, mas com algum grau de autonomia e racionalidade²⁹.

Por sinal, esse debate – autonomia dos indivíduos versus influência da cultura versus estrutura - parece estar presente em todos os autores que buscam uma interpretação mais sistêmica da sociedade e das organizações. Essa também é uma preocupação de Swidler, que destaca: “*The*

²⁷ Durkheim não concordaria com essa afirmação, mas as evidências históricas dos limites de seu importante método sociológico confirmam a incapacidade de se criar uma metodologia igual à das ciências naturais para os estudos sociais.

²⁸ As relações sociais podem gerar novas formas de interação. Um exemplo disso seriam as gírias que surgem a partir do uso da língua.

²⁹ O autor utiliza o conceito intencionalidade, que se aproxima do conceito de racionalidade instrumental de Weber.

problem, however, is to develop more sophisticated theoretical ways of thinking about how culture shapes or constrains action, and more generally, how culture interacts with social structure” (SWIDLER, 1986:284).

Toda preocupação em se romper com as amarras metodológicas nos estudos da sociedade e das organizações parece não ter gerado substanciais mudanças nos métodos das pesquisas sociais e organizacionais ao longo do século XX, para ser mais exato parece que pouco se evoluiu, do ponto de vista de uma visão sistêmica, depois de Weber. Essa preocupação também é causadora de inquietações no pensamento de Giddens, um dos autores que mais têm contribuído para superação de análises que, por vezes, são postas como excludentes. Para ele, a influência do idealismo alemão foi muito importante para o desenvolvimento das ciências sociais, entretanto sua herança gerou uma noção excessiva de que toda a ação humana é movida por ideais, descartando elementos causais nessas ações – preocupação compartilhada com Weber (GIDDENS, 2004). A partir disso, Giddens propõe que três problemas, que são co-relacionados, devem ser solucionados para que se possam transcender os limites da sociologia interpretativa, são eles:

The clarification of the concept of action and correlate notions of intentions, reason and motives;

the connecting of theory of action to the analysis of the properties of institutional structures;

and the epistemological difficulties with confront any attempt to elucidate the logic of social-scientific method. (GIDDENS, 2004: 226).

Com essas indagações – que vale lembrar são próximas às de Weber e de outros teóricos como Bourdieu (2004), Swidler (1986)³⁰ e Fullbrook (1978) – Giddens avança um pouco nos limites da sociologia interpretativa, sugerindo a diferenciação entre estrutura e sistema, dando um caráter mais dinâmico à primeira, que é tanto condição quanto consequência do processo de interação social. A partir disso que cria seu conceito de ação:

Action' or agency, as I use it, does not refer to a series of discrete acts combined together, but to a continuous flow of conduct"[...] "as involving a stream of actual or contemplated social interventions of corporeal beings in the ongoing process of events-in-the-world (GIDDENS,2004:233)

Dos autores que foram apresentados aqui, talvez Giddens seja o que consiga sistematizar, de forma mais clara, os limites e desafios das ciências sociais³¹ (não só da sociologia, mas da antropologia, ciência política, administração e até da psicologia ou de ciências que procurem compreender a ação humana). Entretanto sua proposição de novos métodos de análise ou “novas regras do método sociológico”³² ainda carecem de uma sustentação mais sólida e aparentemente não conseguem transcender esses dilemas/ problemas.

Assim, desde o início da sociologia, ou do desenvolvimento da sociologia interpretativa, que avançou muito em relação à sociologia funcionalista, o que se constata é que ora se dá maior peso a um fator macro (cultura (PUTNAM, 2002) ou materialismo histórico (MARX, 1975)), ora se muda a denominação de alguns conceitos (*habitus* de Bourdieu (2004), estratégias de ação de SWIDLER (1986) e ação social de WEBER (1991), agência GIDDENS (2004)) e ora se privilegiam elementos micros (autonomia do ser, processos cognitivos). O que parece

³⁰ Uma importante relação entre o conceito de *habitus* de Bourdieu e a noção de refletividade de Giddens, encontra-se no trabalho de Setton (2002).

³¹ Vale ressaltar que é muito provável que outros estudiosos tenham feito uma reflexão igual ou até superior a de Giddens, entretanto dos apresentados aqui, o juízo do autor credita a ele a melhor sistematização.

³² Título do artigo em inglês é “Some New Rules of Sociological Method”.

evidente é uma clara barreira epistemológica do qual a racionalidade das ciências e suas amarras metodológicas não conseguem se desprender. Não existe se quer um trabalho que consiga de forma plena transpor essas dicotomias ou amarras. Talvez isso seja resultado das limitações impostas pelo “método científico” ou pela limitação da própria mente humana. Em suma, entende-se aqui, dentro dos limites de todas essas abordagens, que a Teoria de Ação Social, somada às contribuições de Swidler e Weber, pode ser uma importante ferramenta para análise organizacional, visto que possibilita um entendimento aproximado entre cultura, estrutura e ação.

1.3.6 Reflexões Metodológicas

A sociologia interpretativa tem como uma de suas premissas o princípio da causalidade. Nesse sentido, tanto Weber quanto Durkheim, representam importantes referências. Para o primeiro, a causalidade deve ser entendida como “premissa de qualquer trabalho científico”, enquanto que o segundo apresenta um viés positivista que busca “leis naturais” como nas ciências exatas. Os estudos das ciências sociais, nessa perspectiva, poderiam ser resumidos da seguinte maneira:

...caberia à investigação sociológica, na medida em que se aspire ao status de ciência, estabelecer relações de natureza causal no âmbito da fenomenologia social. O cientista social, do mesmo modo que o cientista da natureza, está preocupado em descobrir, para lá do fluxo ininterrupto e caótico dos dados da experiência, uma ordem inteligível, e esta ordem ele vai buscá-la exatamente na sequência causal dos fenômenos... (GUSMÃO, 2000:236).

Guardada suas diferenças, principalmente no que se refere ao modo monomista que Durkheim concebe as *leis sociais*, e do qual Weber é um crítico, esses autores estabelecem alguns princípios para se estudar a vida social. Estes podem ser traduzidos em um método, que constitui uma ferramenta poderosa para a análise da sociedade e conseqüentemente das

organizações. É importante ressaltar que a causalidade aqui proposta não é a mesma proposta pelo positivismo. O propósito é desvendar elementos causais em um determinado acontecimento social e organizacional, seja ele de caráter explícito ou implícito, de modo que se identifique o maior número de variáveis culturais e estruturais com suas respectivas influências na ação dos indivíduos.

Essa busca por elementos causais não está livre de possíveis equívocos de análise. Segundo Giddens (1998:207) a compreensão racional proposta pela sociologia weberiana atinge melhores resultados quando analisa ações baseadas em raciocínio lógico ou matemático. Entretanto, quando o objeto de estudo é ação humana, inerentemente subjetiva, a compreensão é mais limitada. Essa limitação aumenta principalmente quando a atividade humana analisada é movida por ideais muito diferentes dos que permeiam a conduta do pesquisador. Assim, a dificuldade está e minimizar as possibilidades de erros, por meio de entrevistas e constantes revisões acerca da cadeia de eventos que foram o fenômeno social estudado.

É importante lembrar que ainda devem ser considerados objetos e acontecimentos que não possuem significados diretos na ação, mas influenciam-na, como clima e geografia. Nesse sentido devem-se buscar os significados atribuídos pela sociedade estudada a esses fenômenos sociais.

Outro importante ponto da metodologia weberiana é a utilização de modelos ideais, que segundo Weber, estabelecem referências teóricas para comparações empíricas de fenômenos sociais, sendo condição essencial para o estudo sociológico. Sua ausência implicaria em um mero descritivismo. O uso de modelos ideais baseados na racionalidade não implica, segundo Weber, em um “*preconceito racional*” (GIDDENS, 1999).

Existem dois tipos básicos, propostos por Weber, de interpretação sociológica: a compreensão direta e a compreensão explanatória. A primeira observa as ações de modo direto como o significado de uma conta matemática, exemplo de ação racional, e um acesso de cólera, exemplo de uma ação irracional (GIDDENS, 1999).

Já na compreensão explanatória busca-se identificar os motivos não-explicitos de uma ação humana, assim o objetivo é estabelecer “*a ligação entre a atividade observada e o seu significado para o agente*” (GIDDENS, 1999:209). É nesse momento que se procura identificar a racionalidade da ação, seja ela de caráter mais instrumental ou mais subjetivo - ou seja, se as motivações e os objetivos do ator são materiais ou ideais. Segundo Weber, a ação social em análise é “*integrada numa seqüência de motivação inteligível e a compreensão dessa seqüência equivale à explicação do comportamento tal qual se manifesta*”. Identificar essas seqüências causais na história do objeto de estudo é o principal objetivo deste estudo.

As abordagens apresentadas no referencial teórico e as premissas do estudo sociológico apresentada nesse capítulo fornecem as bases conceituais para uma definição de cultura e ação social a ser utilizada na análise do objeto. A distinção, do ponto de vista metodológico, entre estudos organizacionais e sociais, não se faz necessária aqui, visto que o escopo deste estudo está na ação do indivíduo como um todo, seja ela pautada por elementos organizacionais ou não. Outra importante ressalva que deve ser destacada é que não se pretende estabelecer o uso de uma metáfora organizacional, como propõem Morgan (1996) e Smircich (1983), no sentido de se criar uma explicação metafórica para se compreender a realidade, o objetivo central é fazer uma micro-sociologia interpretativa de uma organização pública federal.

Desse modo, com base no pensamento dos autores apresentados, é possível criar uma definição de um conceito de ação social que será utilizada com instrumento de análise neste estudo, quer seja:

A ação social é aquela pautada em símbolos, normas e valores, que são mutáveis ao longo do tempo, onde os indivíduos têm um grau limitado de autonomia para escolher sua estratégia, esta sempre resultante de uma operação mental que busca por meio de uma racionalidade (instrumental, substantiva, tradicional ou emotiva) o modo mais eficiente de se alcançar seus objetivos, sejam eles materiais ou ideais.

Aqui se entende “o modo mais eficiente” como o menos custoso, não apenas do ponto de vista econômico, mas também emocional e social. Um exemplo desse processo será apresentado no intuito de deixar mais clara a definição de ação e racionalidade. Como se pode interpretar e compreender as estratégias de ação para se encerrar uma relação afetiva? Pode-se analisar, por exemplo, a parte que pretende acabar com a relação. Esta fará um balanço do modo mais eficiente (ou racional) disso ocorrer, para isso utilizará os quatro tipos de racionalidade:

Ação racional com respeito a fins (materiais)– quanto será gasto com o pagamento de despesas quando estiver sozinho (a), existe condição para isso?

Ação racional com respeito a valores – a felicidade individual é mais importante que a manutenção de uma relação?

Ação afetiva ou emocional – qual a modo de encerrar o relacionamento que gerará menos tristeza para os envolvidos?

Ação tradicional – o que pensará a família da outra parte?

Essas são algumas questões que o indivíduo terá que pensar e responder para tomar uma decisão, que nesse caso confunde elementos de diversas naturezas, com pesos diferentes e que são refletidos em maior ou menor grau, em cada indivíduo³³. A importância de cada um desses fatores na decisão é dada, principalmente, pelo meio social que esse ator vive, ou seja, por sua cultura³⁴. A cultura, nesse sentido, pode ser entendida como:

Causa e consequência das relações entre os atores sociais em uma determinada região, onde são gerados valores (ou significados), aqui entendidos como normas de conduta, hábitos, símbolos e a percepção do que é ético (bom ou ruim). Esses valores são compartilhados por esse grupo social de maneira que se estabelecem modos de ação onde o seu não-cumprimento pode implicar em sanções.

É importante destacar que no processo de criação e difusão desses valores, as peculiaridades de cada sociedade influenciam no modo e na velocidade com que estes são transmitidos e modificados. Além disso, o rol de valores (a quantidade de valores) em cada sociedade varia. Segundo Hannerz (1992:8), existem culturas com rol maior de significados que outras, nesse sentido o ambiente físico – tamanho das cidades, desenvolvimento tecnológico, proximidade com diferentes culturas - opera de maneira a complexificar ou não, os significados e suas formas de externalização.

³³ Um ator que levar mais em conta a racionalidade instrumental pode, por exemplo, dar maior importância a condição econômica do parceiro e como isso influenciará sua família no futuro. Já um ator com preocupações emocionais pode querer encontrar uma maneira de minimizar o sofrimento de seu companheiro, sem atribuir um peso muito grande ao que pensa a família do indivíduo.

³⁴ Não está sendo descartada a autonomia do indivíduo, entretanto para uma análise sociológica não é possível incorporar elementos cognitivos individuais.

Nas organizações o processo é o mesmo: uma multinacional que opere em vários países, em diversos setores, muito provavelmente terá uma gama maior de valores do que em uma organização artesanal localizada no interior de um país. Esse rol de significados (valores) muito provavelmente também se manterá inalterado por um tempo maior, já que muito deles estão alicerçados em tradições locais³⁵. Por outro lado, a empresa multinacional tem que atuar de modo a se adaptar as mudanças culturais³⁶, econômicas e sociais dos países, assim como opera em uma economia globalizada - muito mais dinâmica que a da comunidade interiorana e suscetível a ataques especulativos.

A metodologia, os conceitos de cultura e ação social aqui adotados, se aproximam dos estudos organizacionais da linha preocupada com a análise de símbolos, e suas resultantes na criação de padrões de ação. A principal diferença está no papel da racionalidade, no sentido weberiano, e suas conseqüências para a ação social. De qualquer modo a figura 3 ajuda a situar o trabalho dentro da divisão paradigmática de Morgan e Smircich (1980):

³⁵ Essa questão que relaciona a mudança social ao tipo de sociedade (tradicional ou moderna, por exemplo) também está presente em Weber, que atribui ao tradicionalismo da Índia e da China a responsabilidade de dificultar o surgimento/desenvolvimento do capitalismo.

³⁶ Basta analisar o exemplo do McDonald's na Índia que não pode vender hambúrgueres de carne bovina.

Figura 3 – Divisão paradigmática de Morgan e Smircich

Network of Basic Assumptions Characterizing The Subjective—Objective Debate within Social Science						
	Subjectivist Approaches to Social Science			Objectivist Approaches to Social Science		
Core Ontological Assumptions	reality as a projection of human imagination	reality as a social construction	reality as a realm of symbolic discourse	reality as a contextual field of information	reality as a concrete process	reality as a concrete structure
Assumptions About Human Nature	man as pure spirit, consciousness, being	man as a social constructor; the symbol creator	man as an actor; the symbol user	man as an information processor	man as an adaptor	man as a responder
Basic Epistemological Stance	to obtain phenomenological insight, revelation	to understand how social reality is created	to understand patterns of symbolic discourse	to map contexts	to study systems, process, change	to construct a positivist science
Some Favored Metaphors	transcendental	language game, accomplishment, text	theater, culture	cybernetic	organism	machine
Research Methods	exploration of pure subjectivity	hermeneutics	symbolic analysis	contextual analysis of Gestalten	historical analysis	lab experiments, surveys

Fonte: (MORGAN e SMIRCICH, 1980: 492).

A figura 4 ajuda a sintetizar e localizar este estudo dentro de uma catalogação mais ampla. Na seção seguinte serão apresentados alguns dos limites dessa abordagem.

1.3.7 Algumas considerações acerca dos limites do método sociológico interpretativo

Como descrito anteriormente, este estudo segue uma chave sociológica, e de certa forma antropológica, no estudo das organizações. Como esses termos são extremamente abrangentes algumas ressalvas devem ser feitas. Primeiro, o estudo da cultura e da ação social, aqui proposto, não pretende identificar de forma profunda como são criados e compartilhados os símbolos e significados nos grupos sociais e organizacionais estudados. Esse tipo de estudo, proposto especialmente por antropólogos que fazem uso da etnografia, possui uma faceta

muito cativante, porém demanda uma quantidade de tempo e recursos financeiros que estão fora da realidade dessa pesquisa.

Portanto, o objetivo é identificar os principais valores que são compartilhados pelos grupos que compõem o FNDE de forma a desenvolver uma explicação que esclareça as principais razões que dificultam seu funcionamento e seu processo de modernização.

O uso de um estudo sociológico para analisar uma organização é justificado por diversas razões. Em primeiro lugar, é necessário definir o que seria uma sociologia aplicada à administração, segundo Neto (1979) essa linha de estudo teria uma melhor denominação como “*sociologia das organizações*”, que para este autor, “[...] *abrangeria a análise sociológica de toda a atividade econômica, bancárias, industriais, seja do setor privado ou público*” (NETO, 1979: 25). A separação entre estudos organizacionais de cunho interpretativo e sociologia organizacional, parece um equívoco, visto que ambos procuram identificar nexos causais nas relações das organizações e conseqüentemente seus resultados – como já foi excessivamente debatido no referencial teórico. Ademais, Neto (1979) afirma que a organização também não é algo exclusivo das empresas, ela está presente em todas as esferas sociais, com em movimentos estudantis, igrejas e sociedades primitivas. Assim, a ciência da administração é uma ciência social, logo, o administrativo e o sociológico se apresentam estritamente vinculados (NETO, 1979). Obviamente, o caráter mais “ativo” da administração – relevado na sua necessidade de criar caminhos e soluções, está menos presente na sociologia, que possui um caráter mais reflexivo que o da administração. Mas a área de intersecção reside exatamente na busca por um entendimento da realidade – organizacional ou social – a primeira com um caráter mais micro e a segunda inerentemente mais ampla.

Outro limite da análise está relacionado à questão do poder. As relações de poder dentro do FNDE serão analisadas com o objetivo de se compreender como determinados grupos ocupam espaços dentro de uma organização criando identidades, que os diferenciam de seus pares, e que, em última instância, podem influenciar a agenda dessa organização. Ou seja, a análise terá um foco muito mais simbólico do que formal. Nesse sentido, não se seguirá de modo central os estudos que têm como base os tipos de dominação, mesmo que estes ocupem papéis importantes na análise de Weber e Giddens. Isso é justificado pelo fato de que o desenvolvimento mais aprofundado desse tema implicaria em uma necessidade maior de tempo, para se mapear as relações de poder fora do âmbito simbólico, e pela conseqüente amplitude que ganharia o estudo.

No próximo capítulo, com base na perspectiva weberiana associada às contribuições de Swidler e Giddens, buscar-se-á analisar o FNDE, pela chave da mudança organizacional, como se desenvolvem grupos com diferentes valores e interesses na organização.

2. Metodologia

A análise interpretativa adotada foi dividida em quatro grandes fases. A primeira refere-se à escolha do objeto de análise e a revisão de bibliografia, já apresenta no capítulo 1. A segunda fase caracteriza-se pelo desenvolvimento de um estudo bibliográfico e documental com o objetivo de familiarização do objeto empírico. Nessa fase também são foram criados os tipos ideais, que são resultados de uma reflexão baseada nas informações desses estudos. Esses modelos descrevem, de forma geral, os valores, interesses e percepções dos indivíduos que formam cada tipo ideal (grupo). Vale ressaltar que os tipos ideais servem como referência de análise e não encontram correspondência direta na realidade.

Na terceira fase, a pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas com o objetivo de se verificar empiricamente as suposições teóricas levantadas nas fases anteriores. As entrevistas foram estruturadas com base nos modelos ideais, de modo que se buscou colher dos entrevistados os valores, interesses e percepções presentes no tipo ideal. Para isso, foi adotado um questionário semi-estruturado, que permite ao entrevistador ter uma mobilidade na condução da entrevista. O roteiro utilizado foi dividido em três segmentos: o histórico pessoal do entrevistado; a percepção acerca da organização; e a superação das dificuldades enfrentadas pela organização.

O primeiro segmento teve por objetivo coletar informações sobre a história pessoal de cada indivíduo com o intuito compreender as motivações pessoais de cada indivíduo ao ingressar na organização. O segundo segmento procurou extrair a percepção do entrevistado sobre a organização, suas peculiaridades, o papel desta e as dificuldades presentes e passadas. O objetivo principal desse segmento foi relacionar o histórico institucional às percepções dos

entrevistados, para a partir disso verificar se os pontos apresentados nos tipos ideais encontravam correspondência na posição dos entrevistados. O terceiro segmento, o mais importante, buscou identificar os valores e interesses de cada grupo. A idéia central foi, além de compreender os interesses e valores do entrevistado, identificar suas percepções acerca dos interesses e valores dos outros grupos.

No sentido de se alcançar tais objetivos, o roteiro de entrevista utilizado foi o seguinte:

Segmento 1 – O histórico pessoal do entrevistado

- quando, como e porque ingressou no FNDE;
- posição inicial no Fundo;
- dificuldades e motivações encontradas;
- posição atual no Fundo.

Segmento 2 – A percepção acerca da organização

- características do Fundo quando do ingresso do servidor.
- principais acontecimentos que ocorreram no FNDE (positivos e negativos) – quais destes causou maiores transformações?
- características do Fundo hoje.
- importância da missão do Fundo para o desenvolvimento nacional.

Segmento 3 – A superação das dificuldades

- as reformas organizacionais (como incorporação ou extinção de antigos órgãos) podem gerar uma fragmentação institucional?
- quais são as características necessárias para se vencer a fragmentação institucional?
- como e em que extensão está ocorrendo a superação das dificuldades (exemplos)?
- a busca de uma convergência dentro da organização é homogênea? Existem diferenças? Quais?
- como integrar culturas e alterar paradigmas organizacionais?

Esse segmento procura analisar o modo como o ator organizacional compreende a organização e como pensa possíveis “saídas” para as dificuldades que verifica (como problemas de motivação, falta de um plano de carreira, etc.). Além disso, procurou-se verificar como esses atores priorizam a resolução desses problemas. Esse quadro permite identificar, em grande parte, os valores e interesses dos indivíduos e dos grupos.

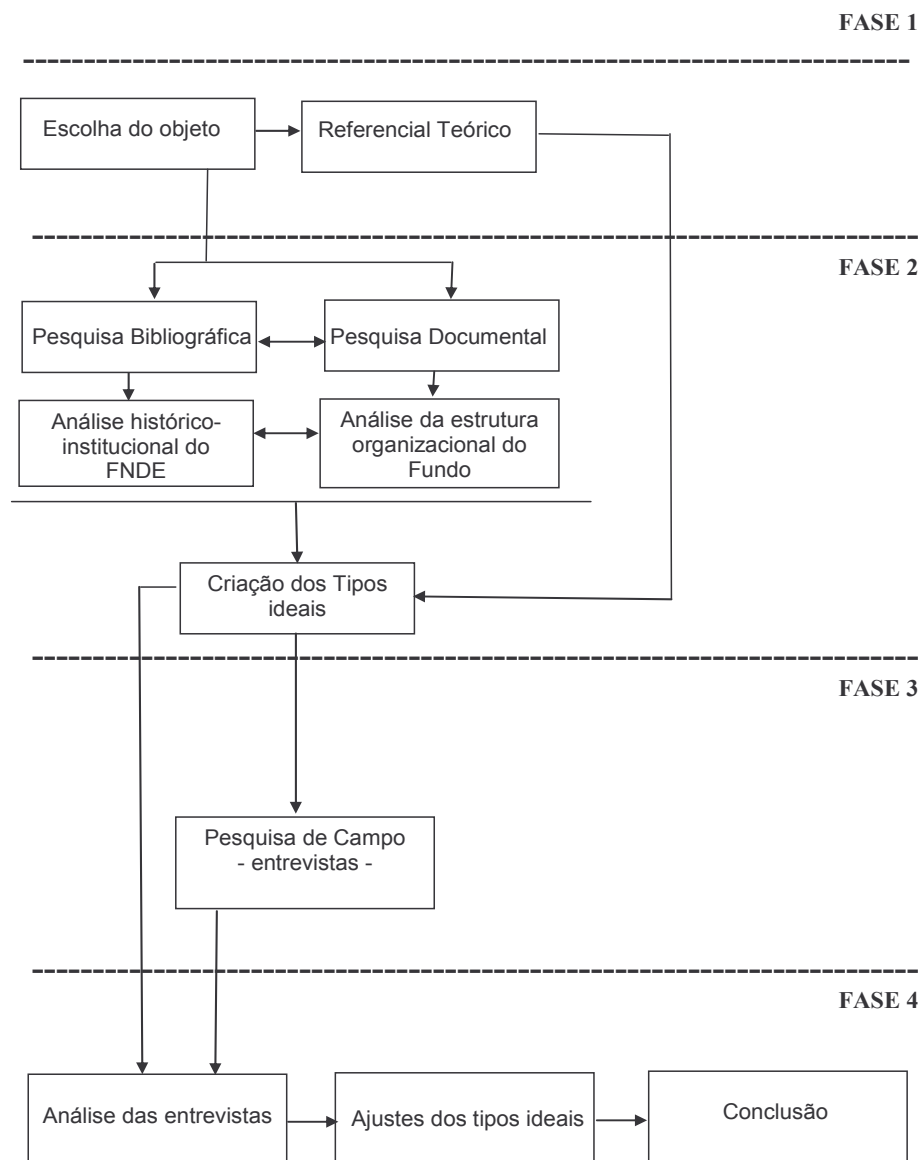
Foram selecionados para as entrevistas servidores de todos os grupos, em um total de 18 entrevistados. Vale lembrar que a diferença no número de entrevistados de cada grupo variou em função da importância do grupo na definição da agenda da instituição, do tamanho do grupo e da disponibilidade dos entrevistados. Desse modo, foram entrevistados:

- O presidente da instituição;
- A assessora de comunicação social;

- Diretores:
 - Diretor de ações educacionais;
 - Diretor de administração e tecnologia;
 - Diretor financeiro;
 - Diretor de programas;
 - Diretor de planejamento e orçamento;
- Coordenadores:
 - coordenadora -geral de gestão de pessoas e organização;
 - coordenador geral de tecnologia e informação;
 - coordenadora geral de execução e operação financeira;
 - coordenador geral de planejamento;
- Técnicos de nível superior
 - Uma técnica de nível superior provinda da FAE;
 - Um servidor de contrato temporário (CTU);
- 5 terceirizados da área de segurança e suporte administrativo.

A última fase, a análise das informações coletadas na fase empírica, que será apresentada no capítulo 4, teve por objetivo relacionar as duas primeiras de modo a criar um entendimento da organização. Assim, a análise foi realizada buscando identificar diferenças e similaridades entre o exame teórico e o empírico, em que os elementos histórico-institucionais e culturais foram relacionados de modo a se estabelecer os nexos causais que resultaram no que é a organização hoje. A figura 4 apresenta um quadro sintetizado das fases de pesquisa deste estudo.

Figura 4 – Organograma conceitual do estudo



No próximo capítulo será apresentada a história institucional do FNDE, onde serão destacados as principais características e acontecimentos que marcaram esta organização. Esse capítulo tem o objetivo de proporcionar o pano de fundo para a estruturação da análise empírica, que será detalhada posteriormente.

3. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Neste capítulo será apresentado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com o objetivo de destacar seu processo histórico-institucional. Serão discutidos os principais marcos históricos dessa autarquia - as mudanças que englobaram os âmbitos legais, institucionais e organizacionais - de forma a possibilitar um quadro geral da história dessa instituição. Vale lembrar, que na maior parte dessas mudanças encontra-se elementos estruturais, como incorporação de outras organizações, mudanças regimentais e organizacionais. Como a análise aqui proposta pretende incorporar elementos extra-estruturais serão realizadas, no capítulo 4, considerações acerca de aspectos culturais – da ação social dos indivíduos, com o objetivo de complementar os elementos, não menos importantes, desse capítulo. A importância do FNDE para esta análise se verifica por se tratar de um *locus* complexo de choques culturais entre diferentes grupos, com diferentes características e valores.

3.1 A Criação do Fundo

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE - foi criado como uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação, por intermédio da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, posteriormente alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Atualmente³⁷ tem como finalidade repassar recursos financeiros a serem direcionados para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, incluindo alimentação

³⁷ O FNDE, como destacado na primeira seção, passou por reformas institucionais e legais que mudaram desde sua estrutura organizacional até seu objetivo final. Apesar de nosso foco central estar voltado para o seu atual momento, faremos uma reconstituição histórica do fundo a partir de documentos oficiais e não-oficiais.

escolar e bolsas de estudos. Para isso, mantém uma parceria com os Governos Estaduais, com o Distrito Federal, com todas as prefeituras municipais do Brasil (mais de 5000 municípios) e com ONG's, além de instituições multilaterais de fomento. Assim sua missão é:

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia do Ministério da Educação que tem como missão prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da Educação, visando garantir educação de qualidade a todos os brasileiros. (FNDE, 2005).

A atual missão do Fundo é resultado de processo histórico que gerou inúmeras mudanças nas atribuições dessa organização. Originalmente sua missão era a de financiar os programas de ensino superior, médio e primário de responsabilidade da União. Além disso, tinha a responsabilidade de conceder assistência financeira aos estados, municípios e estabelecimentos particulares. Sua fonte de recursos provinha basicamente do Fundo Especial da Loteria Federal (20%), receita líquida da Loteria esportiva Federal (30%) e dos recursos provenientes do Salário-Educação.

A partir dessa missão, importantes mudanças ocorreram. A primeira delas foi em 1981, quando ocorreu uma alteração na Lei de Criação do FNDE. Por meio da Portaria nº 654, modificaram-se as fontes de financiamento. O Fundo Especial da Loteria Federal e a receita da Loteria esportiva Federal deixaram de ser fontes, sobrando apenas os recursos do Salário-Educação.

No que se refere à estrutura organizacional, o Conselho Deliberativo do Fundo, passou por várias transformações ao longo dos anos. Inicialmente sua composição procurava incorporar representantes de outras áreas, como a econômica além de representantes da sociedade civil, como estudantes e empresários, entretanto ao longo do tempo ela passou a ser mais restrita, com a eliminação da participação desses setores – o Decreto nº 144 de 8/05/91 reformulou a

composição do Fundo de modo a diminuir sua pluralidade, que passou a contar com seis membros.

Já em 1993, com a reestruturação do Ministério da Educação que passa a chamar-se Ministério da Educação e do Desporto, o Conselho Deliberativo sofre uma nova alteração passando a incorporar representantes de outras secretarias, com o número de participantes voltado para onze - Decreto nº 723.

Em 1997, outro importante marco institucional ocorre, sendo talvez a mudança mais bem percebida na atual gestão do Fundo, e central nesse estudo. Por meio da Medida Provisória nº 1.549, de 14 de fevereiro de 1997 (transformada em Lei nº 9.649 em 1998) o FNDE assume a função da incorporada Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). Esse processo mudou consideravelmente a missão do Fundo que passou a ser além de financiador de programas educacionais, executor de programas assistenciais.

Em 1999, com o Decreto nº 3.034, a composição do Conselho sofre uma nova alteração. Passado a ser constituído de nove membros. Outra alteração ocorre em 2003, com o Decreto nº 4.626, no qual a titulação do gestor do Fundo passa de Secretário-Executivo para Presidente. Além disso, é acrescentado ao Conselho da instituição o Procurador-Jurídico do FNDE.

Em 2004, mais uma alteração, na composição do Conselho Deliberativo. O Decreto nº 5.157 estabeleceu o número de dez membros, os quais são: Ministro da Educação, conta o Secretário-Executivo do MEC, os seis Secretários das secretarias-fim do MEC (de Educação Básica, de Educação Profissional e Tecnológica, de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, de Educação Especial e de Educação à Distância), o Presidente do FNDE, o

Procurador Chefe do FNDE e o Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Esse quadro evidenciou que as mudanças na estrutura regimental não afetaram de modo significativo a estrutura de atuação do FNDE, entretanto demonstram uma fragilidade no que concerne à preocupações com a participação da sociedade e suas resultantes democráticas.

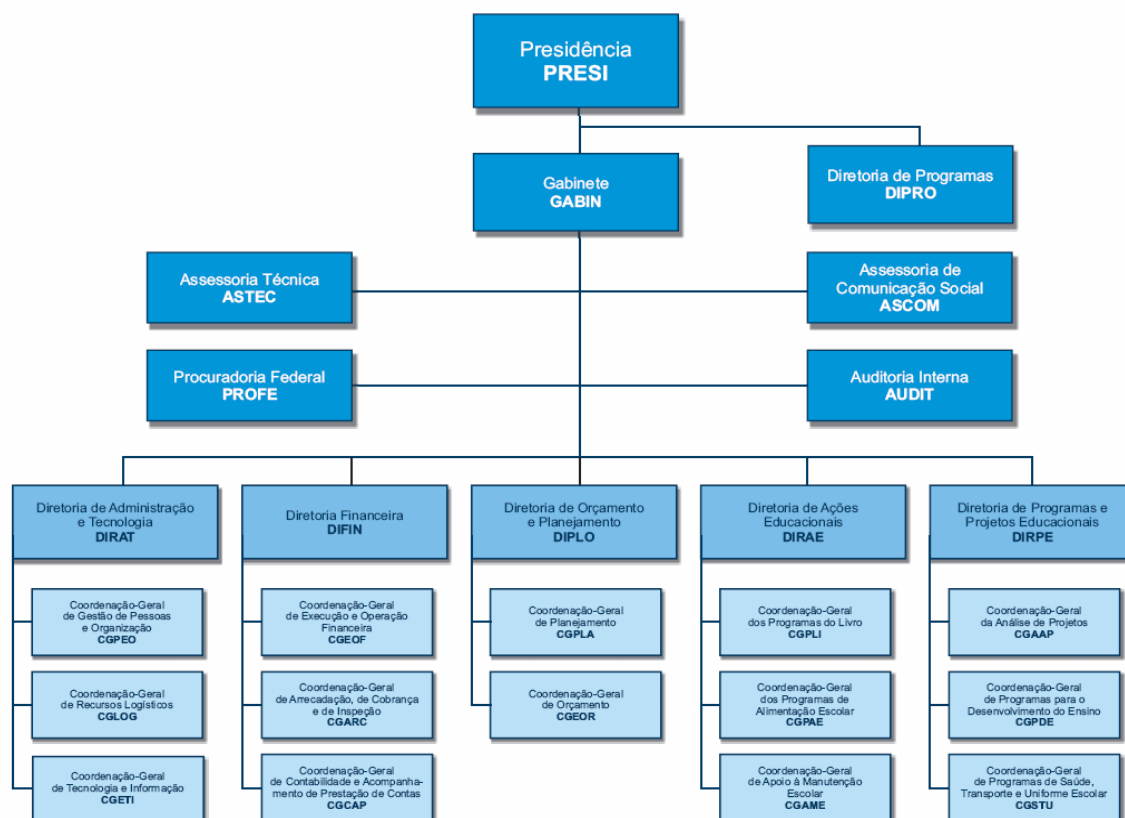
Por outro lado, as mudanças relativas ao papel do FNDE foram significativas a ponto de: diminuir o escopo de sua atuação - de todo o ensino para quase que exclusivamente o fundamental no governo FHC – e aumentá-lo em segundo momento, ao incorporar organizações e assumir o controle e execução de programas educativos.

Na seção seguinte serão apresentados os elementos da estrutura organizacional do Fundo, como sua estrutura hierárquica, os programas que são gerenciados pela organização, dentre outros.

3.2 Estrutura Organizacional do FNDE

A estrutura organizacional do FNDE é composta hoje pela presidência e o gabinete, por seis diretorias, 14 coordenações gerais, uma assessoria técnica, uma assessoria de comunicação social e uma auditoria interna. A figura 3 apresenta o organograma do Fundo.

Figura 5 – Organograma do FNDE



Fonte: FNDE (2004)

Atualmente o FNDE atua também no ensino médio e profissionalizante. Suas atribuições vêm crescendo com a incorporação de programas que antes eram gerenciados no MEC. Os últimos programas a serem incorporados pelo Fundo foram o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED). Abaixo segue uma breve síntese dos principais programas gerenciados pelo FNDE e suas respectivas informações:

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Descrição: transferência de recursos financeiros para a alimentação escolar dos alunos da educação infantil (creches e pré-escola) e do ensino fundamental, inclusive das escolas indígenas, matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

BIBLIOTECA DA ESCOLA

Descrição: consiste na aquisição e na distribuição de obras de literatura brasileira e estrangeira, infanto-juvenis, de pesquisa, de referência além de outros materiais de apoio a professores e alunos, como atlas, globos e mapas.

APOIO AO ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Descrição: destina-se ao cidadão que não teve a oportunidade de acesso ou permanência no ensino fundamental na idade escolar própria (dos sete aos 14 anos).

LIVRO DIDÁTICO

Descrição: política inserida no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e no Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM). O PNLD distribui gratuitamente obras didáticas para todos os alunos das oito séries da rede pública de ensino fundamental. Já o PNLEM³⁸, implantado em 2004, prevê a distribuição de livros didáticos para os alunos do ensino médio público de todo o país.

³⁸ O PNLEM passou por uma fase experimental em 2005. Em 2006 o programa se estendeu para todo Brasil, com dos estados de Minas Gerais e do Paraná que desenvolvem programas próprios.

TRANSPORTE ESCOLAR

Descrição: Consiste no repasse de recursos financeiros somente às organizações não-governamentais sem fins lucrativos que mantenham escolas especializadas de ensino fundamental, atendendo até 100 alunos com necessidades educacionais especiais.

FUNDESCOLA

Descrição: promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

PROGRAMA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONALPROEP

Descrição: implantação da reforma da educação profissional, especialmente no que diz respeito às inovações introduzidas pela legislação.

Esse leque de programas evidencia o quão abrangente é a atuação do FNDE. Essa atuação que durante o governo Fernando Henrique Cardoso que estava voltada quase que unicamente para o ensino fundamental, no qual se restringia em desenvolver programas e fazer repasse de recursos para os diversos entes públicos da Federação, hoje está presente também no ensino médio e profissionalizante.

É importante compreender que essas alterações foram realizadas ao longo do tempo em um processo de adaptação que deve ser compreendido dentro de uma ótica de mudanças de governo, transformações na sociedade e na economia. Logo, algumas dificuldades e desafios enfrentados hoje pelo Fundo são resultados desse processo histórico, que devem ser

analisados por meio de uma sociologia organizacional de forma a agregá-los em um estudo interpretativo.

Essa primeira seção procurou apresentar, brevemente, as principais modificações organizacionais pelas quais passou o FNDE. Na segunda seção será analisado como essas modificações trouxeram novas dificuldades para atuação do Fundo. Também serão apresentados os últimos acontecimentos que precederam o processo de modernização institucional por que passa o Fundo.

3.3 O FNDE inserido na Reforma do Estado

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) buscou introduzir uma nova agenda governamental com um foco voltado para reformas institucionais e organizacionais na administração pública brasileira. A partir dos preceitos do *New Public Management (NPM)*, a reforma gerencial foi idealizada pelo então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) Luiz Carlos Bresser Pereira, que procurou estabelecer uma nova concepção de Estado. Nesse sentido, procurou-se substituir o modelo de Estado interventor e promotor do desenvolvimento, por um Estado Regulador, menor e, supostamente, mais eficiente. Esse processo de modernização tinha como objetivo o aumento de governança (FERREIRA, 1997), o ajuste fiscal e a melhora da eficiência na administração pública por meio de uma diminuição no quadro de pessoal e no número de organizações públicas³⁹. Como parte desse processo de modernização estabeleceu-se um processo de *downzing*, no qual foram realizados programas de demissão voluntária e privatizações de empresas estatais. As

³⁹ Concomitantemente, na política econômica, se adotou uma postura ortodoxa com vistas a um controle da inflação e da austeridade fiscal.

privatizações e/ou a quebra de monopólios estatais de setores importantes como o elétrico, o de telecomunicações e o de petróleo, trouxeram a necessidade da criação de agências reguladoras para regular esses mercados, que foram inspiradas no modelo anglo-saxão de Reforma do Estado, fundamentado no *New Public Management*.

Em suma, as propostas de reestruturação da gestão pública – concebidas a partir das experiências de países como a Inglaterra, EUA além da Nova Zelândia, deveriam pertencer a uma política de Estado, ou seja, a um processo apolítico (ou com poucas influências políticas) e incremental. Entretanto o alto teor político, evidente nos embates entre o governo e a oposição⁴⁰, que permeou o processo de implementação dessa reforma teve como principal resultante uma associação direta entre os pressupostos da NPM e o governo FHC. Assim, conceitos de modernização administrativa e ferramentas de regulação econômica ganharam juízo de valor e foram associadas ao período de governo que implantava as reformas (FRARE, 2005), e não a necessidade estrutural do Estado brasileiro em confrontar-se de forma adequada aos desafios de uma nova conjuntura econômica e tecnológica que relativizaram justamente o papel do Estado (CASTELLS, 1999).

3.4 Novos rumos: a Reforma do Estado em compasso de espera

A campanha eleitoral em 2002 e a subsequente eleição de Lula tiveram como base a expectativa de mudança nas políticas de governo associadas ao governo anterior, principalmente na área social, já que na política econômica deu-se continuidade ao que vinha sendo feito pelo governo anterior. Desse modo, quando o novo governo assumiu, iniciou-se

⁴⁰ Setores da oposição denunciavam um “desmonte do aparelho de Estado” e uma precarização dos direitos trabalhistas e sociais.

uma campanha de combate à fome (Fome Zero) e fortalecimento dos programas sociais por meio da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁴¹.

Como referência para a ação desses programas sociais o governo escolheu a educação, que passou a ocupar centralidade como *locus* de ação de alguns programas e também como um dos principais condicionantes⁴² para o recebimento dos benefícios. Além disso, a educação é o principal vetor para a “porta de saída” das políticas públicas, visto que a emancipação dos beneficiários e a conseqüente transformação social estão diretamente ligadas ao desenvolvimento da educação⁴³.

A importância da educação para programas sociais evidencia ainda mais sua centralidade no processo de desenvolvimento do Brasil. O FNDE, evidentemente, é uma peça central nessa estratégia.

Em 2004, Tarso Genro, Ministro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social⁴⁴ foi nomeado para o Ministério da Educação. Genro fez uma revisão dos projetos e iniciou um processo de reestruturação do Ministério da Educação, incluindo, em especial, o FNDE. As mudanças políticas e gerenciais que ocorreram para redefinir o papel do FNDE, operados pela

⁴¹ O MDS reuniu as competências dos extintos Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e Ministério da Assistência Social (MAS) e da extinta Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, vinculada à Presidência da República. Além disso, passou a abranger programas assistenciais antes que antes eram da alçada dos Ministérios da Saúde e da Educação.

⁴² É pré-requisito que as crianças estejam matriculadas na escola para o recebimento de programas de distribuição de renda como o bolsa-família, bolsa escola, entre outros.

⁴³ Como destaca Cohn (1995:7) “... um brasileiro que nasça em uma família chefiada por uma mulher, negra, com baixo nível de escolaridade, com grande número de crianças menores de dez anos, e que viva no Nordeste, a probabilidade de ser pobre é de 95%; retirada a variável “residência no Nordeste”, esta probabilidade cai para 87%; mas somente a variável “maior nível de escolaridade” reduz essa probabilidade para 86%. Isso significa que, da perspectiva da superação da pobreza, a universalização do acesso e a implementação de uma política educacional adequada e de qualidade traduzem-se em fatores estratégicos, dado o peso que o nível de escolaridade assume perante as demais variáveis.

⁴⁴ Na prática um mecanismo do governo para a consulta e discussão com a sociedade civil.

equipe de Genro, tendo à frente o novo presidente do Fundo, Paulo Henrique Paim, juntamente com os gestores de carreira da organização, foram inúmeras, incluindo uma mudança de estratégia de ação inclusiva com um corpo maior de gestores. Estes foram mobilizados para debater a estrutura e a participar da gerência de um novo projeto de modernização, que deveria ser ampliado e melhor detalhado, incluindo elementos de participação e uma proposta de reestruturação mais ampla de sua estrutura.

Buscou-se então, desenvolver, como base em convênios com diversas instituições universitárias e multilaterais⁴⁵, um processo profundo de modernização institucional do órgão. Objetivava-se, assim, superar contradições históricas e gerenciais contraídas na multiplicidade de grupos que compunham o FNDE, resultado de um processo de incorporação de outros organismos à estrutura do órgão, da contratação de pessoal e de uma situação gerencial estrutural eivada de idiossincrasias oriundas de administrações anteriores. Esse esforço de mudança, como já observado, será central para análise deste estudo.

Em 2005, os programas com financiamento de organismos multilaterais foram incorporados ao Fundo por meio da Diretoria de Programas (DIPRO). Os programas, que na maioria das vezes estavam no MEC, passaram para a gestão do FNDE. Vale frisar, que a maior parte dos servidores que trabalha nessa diretoria são de contratos temporários (Contrato Temporário da União - CTU), que tem de três anos prorrogáveis por mais um.

⁴⁵ Dentre as instituições configuram-se a Fundação Getúlio Vargas, a Universidade de Brasília e o BID.

Quadro 2 - Cronologia resumida do FNDE

1968	1969	1981	1991	1993
Criação do FNDE	Alteração da Lei	Mudanças nas fontes de recursos	Mudanças no Conselho deliberativo	Mudanças no Conselho deliberativo
Lei nº 5.537	Decreto-Lei nº 872	Portaria nº 654	Decreto nº 144	Decreto nº 723
1997	2003	2004	2005	2006
Incorporação da FAE	Cristovam Buarque assume o MEC	Tarso Genro assume o MEC	Criação da Dipro	PROEP e PROMED são incorporados.
Medida Provisória nº 1.549	Pressões políticas para reforma ministerial	Início do processo de fortalecimento institucional	Fundescola é incorporado ao FNDE	Processo de aprovação do plano de carreira

A partir de uma análise da história institucional do FNDE a suposição mais direta que surge, que buscará verificar-se, é que existe uma multiplicidade de grupos, com *ethos* diferenciados, que tendem a robustecer um processo de contradições de visões e que ampliam a estrutura de vetos, ou entraves, para o desenvolvimento institucional do Fundo. Tal processo ocorre, de modo que os atores pertencentes a cada grupo possuem diferentes percepções sobre o papel do FNDE, agindo em função dessa visão, e divergindo quanto aos possíveis caminhos rumo à modernização.

No próximo capítulo, com base nos pressupostos apontados na metodologia, buscar-se-á analisar o FNDE, com o objetivo de interpretar, pela chave da mudança organizacional, como as mudanças organizacionais podem criar grupos com diferentes valores e interesse na organização.

4. Análise do FNDE

O FNDE apesar de ser uma autarquia pública federal pouco conhecida pelo cidadão comum, tem uma atuação que atinge municípios em todo o Brasil, com características muito dispare. Também é heterodoxo o seu público-alvo, que são os estudantes que freqüentam o ensino básico e fundamental, onde se encontram crianças, jovens, adultos, indígenas.

Com essas características não é possível encaixar o FNDE, tão somente, em um perfil do tipo organização de grande, médio e pequeno porte. Sua especificidade de ser uma autarquia com enorme envergadura e um país como o Brasil, dificulta qualquer tipo de enquadramento. Não obstante, isso não resulta em um problema para o desenvolvimento do estudo e da análise organizacional, já que este se concentrará apenas na sede do FNDE em Brasília. O mais importante é apresentar seus principais eventos em sua história de modo integrá-los na análise interpretativa.

O FNDE passou por um momento de turbulência importante com a incorporação da FAE. Como já apresentado, essa segunda organização incorporada à primeira. Se a proposta de Swidler (1986) estiver correta, é possível que nesse processo de incorporação, os valores culturais dos servidores do órgão incorporado tenham se cristalizado no sentido de diferenciar-se dos servidores do FNDE. Em outras palavras, a incorporação da FAE pode ter fortalecido entre seus servidores valores que os identificavam com esta organização.

Assim, os servidores da FAE se identificavam em oposição aos do FNDE. A incorporação da FAE fez com que os valores organizacionais entre seus servidores se fortalecessem em contraposição aos do FNDE de modo a gerar uma competição entre ideologias, que segundo

Swidler (1986), em momentos de turbulência (como durante a incorporação) ficam mais evidentes.

Analisando as reformas organizacionais pelas quais passou o FNDE, Ruediger e Riccio (2005), debatem como fatores estruturais e culturais afetam a ação dos indivíduos dentro do FNDE⁴⁶. Os autores alertam para a necessidade de se transcender a idéia de que o modelo de gestão adotado – burocrático ou gerencial – define a constituição cultural de uma organização.

Desta forma, o quadro de valores construído a partir dos modelos, gerencial e burocrático, é levado em consideração a partir das reconstruções subjetivas dos indivíduos no interior das organizações, e não é considerado como um elemento exterior indutor de suas ações (RUEDIGER e RICCIO, 2005:6).

Ainda segundo os autores, não houve grandes mudanças na estrutura regimental do Fundo, entretanto sua missão se complexificou, o que não foi acompanhado por uma devida adaptação na estrutura organizacional:

Considerando-se as inovações posteriores à Lei 9649/98, muito pouco foi feito para adequar o FNDE à sua nova missão institucional. Apesar das novas responsabilidades, imensas por sinal, os instrumentos institucionais para sua realização estão aquém do potencial de trabalho do Fundo. (RUEDIGER e RICCIO, 2005:10).

Os autores concluem que o FNDE, por ser constituído por uma sobreposição de instituições, tem dificuldades de estabelecer uma identidade:

A ausência de identidade da instituição é vista como um problema grave, pois a fluidez excessiva verificada no interior do FNDE não permite que os objetivos e a missão sejam compartilhados e reafirmados no interior da organização. (RUEDIGER e RICCIO, 2005:29).

⁴⁶ O foco deste estudo está em compreender até que ponto os modelos organizacionais adotado, burocráticos ou gerenciais, moldam a ação dos indivíduos dentro da organização.

Essa ausência de identidade destacada pelos autores, que na verdade é resultado de uma multiplicidade de identidades, será analisada na próxima seção a partir da criação de tipos ideais, que representarão cada grupo do FNDE, que serão utilizados como referência para a pesquisa de campo.

4.1 Valores e Interesses compartilhados no FNDE

Nessa seção será feita uma análise baseada em uma pesquisa documental e bibliográfica do Fundo. As indicações oriundas desse esforço serão validadas à *posteriori* nas entrevistas, e apresentadas na seção subsequente. Nessa abordagem serão destacadas as percepções de cada grupo acerca do papel do FNDE; as afinidades organizacionais e políticas; e os interesses diretos de cada grupo. A idéia central é dividir os grupos em tipos ideais, para depois fazer uma análise da ação do grupo e suas resultantes para a organização.

1. Grupo de Servidores de Carreira do FDNE (19,45%)⁴⁷ – este grupo é marcado por uma grande identificação com o Fundo. Sua visão sobre o papel do Fundo é ambígua, de um lado eles vêem uma importância central dessa organização para o desenvolvimento da educação, que inclusive deveria ser aumentado, e de outro acreditam que o Fundo deveria diminuir sua atuação, que já está além do exequível. Essa ambigüidade é reflexo de traumas sofridos nos processos de incorporação de outras organizações (denominadas por eles como “desmonte do Estado”), durante a gestão FHC, combinadas à percepção da complexa missão do Fundo e somadas à falta de recursos financeiros, organizacionais e humanos. Em outras palavras, esses atores dificilmente aceitariam mais uma diminuição nas funções da organização, visto que isso poderia gerar um desmonte maior, e ao mesmo tempo não acreditam na possibilidade de

⁴⁷ Percentagem em relação ao total de servidores da organização.

cumprimento efetivo (completo) de suas funções. Entre seus interesses mais diretos configuram-se a adoção de um plano de carreira, diminuição de servidores terceirizados, melhoras na estrutura física da organização. Fica claro que seus interesses e sua forma de agir têm um foco em fatores da atividade meio da organização. Isso é explicado pelo fato de que independente de mudanças políticas, suas funções continuarão a serem desempenhadas nessa organização. Assim, a racionalidade de seus interesses está em garantir um bom salário e a melhora de suas condições de trabalho. A resultante desse trabalho, as políticas públicas o FNDE, não estão entre suas principais preocupações – obviamente se o resultado for positivo será bem-vindo.

2. Grupo de Servidores de Carreira da extinta FAE (13,24%) – este grupo que engloba inúmeros servidores provindos da FAE é o grupo como maior identidade dentro do Fundo. Seus interesses coincidem com o grupo de servidores de carreira no que se refere às melhorias nos incentivos e direitos trabalhistas, além da infra-estrutura. No entanto, parecem ser menos comprometidos com a atividade fim do Fundo, que para eles poderia ser mais bem desenvolvida por sua antiga organização. As afinidades políticas estão subjugadas a identidade organizacional, ou seja, os indivíduos e se reconhecem mais por terem pertencido a FAE, do que por terem afinidade por um partido político. A percepção acerca do “desmonte do Estado” também é muito próxima do grupo dos servidores de carreira.

3. Grupo de Servidores Comissionados (DAS) (1,52%) - apesar de representar quantitativamente um número pequeno, esse grupo, pelas posições que ocupa, é um dos mais importantes na definição da agenda da organização. É possivelmente o grupo com maior preocupação com a atividade fim da organização. Isso se justifica pelo fato de que esses cargos na maior parte são preenchidos por indicações políticas, ou seja, sua permanência no

cargo na maioria das vezes está condicionada a reeleição do chefe do executivo. Desse modo é necessário que a atuação do Fundo seja efetiva, chegando ao seu público-alvo para que isso possa ser revertido em votos. Esse grupo também compartilha valores políticos desenvolvidos por seu partido político sobre o papel do e do Estado e conseqüentemente do FNDE. Sua identidade institucional é menor que sua identificação política, logo, sua racionalidade tende a ser mais política – no sentido de seguir as diretrizes de seu partido, do que organizacional. Isso não significa dizer que esses interesses sejam necessariamente diferentes. Existe um ponto de convergência com as idéias dos dois grupos anteriores sobre a Reforma Gerencial empreendida pelo governo anterior. Esse grupo também identifica um “desmonte do Estado”. Além disso, possui uma resistência aos ideais reformistas do governo anterior.

Quanto aos diretores que são servidores de carreira do FNDE, estes, serão enquadrados no grupo 1. Isso se justifica pelo caráter passageiro de sua atual posição, ou seja, antes de ser um servidor que ocupa um cargo de confiança, estes diretores são servidores de carreira do Fundo.

4. Grupos de Funcionários Terceirizados (45,42%) - Esse grupo compartilha valores muito diferentes dos demais grupos da organização. Seus interesses são os mais “egoístas” no sentido de busca de maximização benefícios, já que as modificações na estrutura e na cultura organizacional pouco influem em sua atuação. Seu papel dentro da organização é inerentemente temporário, mesmo que ele permaneça muitos anos na organização. Desse modo, seus interesses não têm um horizonte mais amplo do que os dos servidores de carreira que permanecerão na organização. Esse grupo apesar de não ocupar posições estratégicas do ponto de vista de gerenciamento, é representa quase da metade da organização.

5. Grupos de Funcionários de Contrato Temporário da União (CTU) (8,76%) - Este grupo é composto por servidores que ingressaram por meio de concurso público, tendo um contrato de três anos prorrogável por mais um. O perfil dos integrantes desse grupo é marcado por um alto grau de escolaridade. Seus interesses e valores mais perceptíveis são o de falta de identificação institucional com o Fundo e a constante preocupação em ingressar no serviço público como servidor estatutário.

Com base nessa primeira análise, o que se verifica hoje no FNDE é uma falta de alinhamento de valores entre os servidores de todos os níveis da organização. Isso, também ficou evidente durante um grupo focal sobre a criação de uma ouvidoria (RUEDIGER e RICCO, 2005). Existem pontos de divergência em questões como a missão do Fundo, a percepção de diferentes grupos, a noção de “desmonte do Estado” e os possíveis caminhos para o fortalecimento da instituição. Na seção seguinte serão trabalhados esses pontos a partir das entrevistas realizadas com os atores do FNDE.

4.2 A Voz dos Atores: Entrevistas com os grupos constitutivos do FNDE

As entrevistas foram realizadas com os servidores do FNDE entre os dias 13 e 15 de março de 2006. O tempo das entrevistas variou entre 20 minutos e 1 hora e 10 minutos. A principal condicionante dessa variação estava relacionada ao tempo de que o entrevistado é servidor do FNDE, quanto mais tempo na organização, maior foi a duração da entrevista. Na primeira parte dessa seção serão analisados os principais pontos trabalhados pelos entrevistados. Os pontos foram divididos de modo a tornar inteligíveis as posições dos representantes de cada grupo. Para facilitar o entendimento da relação entre as posições do entrevistado e a do grupo ao qual pertence, as transcrições serão apresentadas com a identificação do cargo e do grupo de cada entrevistado.

Vale frisar que os pontos abordados nas entrevistas não foram trabalhados de forma sistemática e isolada pelos entrevistados. Pelo contrário, foram discutidos em uma sequência não-linear, dentro de um contexto de uma racionalidade que possui uma lógica diferente para cada entrevistado, e que ao mesmo tempo fornece, de forma mais geral, valores e interesses de cada grupo. Por isso é importante “juntar as peças” nos sentido de desenvolver um entendimento mais lógico e causal do problema.

No segundo momento serão feitos os ajustes dos tipos ideais, com o objetivo de criar uma representação mais fidedigna das características de cada grupo. Também será apresentado um quadro com a síntese dos principais pontos trabalhados com as respectivas posições de cada grupo.

4.2.1 Os grupos e suas percepções, valores e interesses.

A) A incorporação da FAE pelo FNDE

É importante destacar que este é o primeiro ponto de congruência entre os grupos. Todos os entrevistados, tendo ou não passado pelo processo incorporação da FAE, têm a percepção de que esse processo foi extremamente traumático para a organização. Quando definem as diferenças entre os servidores da FAE e do FNDE utilizam conceitos como “coligação”, “grupo”, “pessoal”, “ilhas” – em geral se referindo ao pessoal da FAE. De um modo geral os entrevistados concordam que houve uma superação, em algum grau, desse trauma.

As semelhanças nesse ponto terminam aí, visto que quando perguntados sobre “em que grau essa superação ocorreu?”, os grupos se diferem em sua resposta.

Os grupos 3, 4 e 5 vêem essa superação de forma mais ampla, em que quase não existe diferença entre os três grupos. Segundo um dos diretores e uma coordenadora, ambos do grupo 3, não se pode falar em uma fragmentação como resultado da incorporação:

Eu não diria uma fragmentação, se incorpora um corpo estranho, no caso da FAE e do FNDE que eram órgãos que tinham um tamanho respeitável qualquer um dos dois, e cada um deles já fragmentados antes da fusão. Por fragmentação entendo que é quando se tem vários pólos e cada um tem seu próprio comando e nenhum se integra, não se conversa. Mas nesse caso não, a gente tem um órgão central que é o FNDE e tem um corpo estranho menor ao FNDE, que passou a resistência a se subordinar ao FNDE. DIRETOR (GRUPO 3)

Eu acho que FAE e FNDE realmente não têm fragmentação nenhuma mais, eu acho que elas já estão bem integradas. COORDENADORA (GRUPO 3)

Para um diretor do grupo 3 e para um técnico do grupo 4, que passou pelo processo de incorporação, as diferenças entre os servidores da extinta FAE e do FNDE não é visível. Aparentemente, por não fazerem parte nem do grupo da FAE e nem do FNDE, eles não percebem essas diferenças:

Ouvi falar que houve em um determinado momento essa rivalidade ou diferenciação [entre FAE e FNDE], ainda ouço falar muito de vez em quando, mas nada que eu consiga identificar no cotidiano. Não consigo identificar aqui dentro hoje grupos que sejam antagônicos por conta disso. DIRETOR (GRUPO 3)

Não tinha diferença [entre o pessoal da FAE e do FNDE]. O pessoal da FAE não se identificava como da FAE. Eu tinha um amigo que era da FAE e normal [não apresentava ressentimentos]. SERVIDOR TERCEIRIZADO (GRUPO 4)

O diretor apesar de não verificar a clivagem FAE-FNDE, dentro da organização, reconhece a existência de uma simbologia nesse processo, que pode ser verificada “fora” da organização, como nas rodas de chope:

...nunca foi uma realidade para mim desde que entrei na casa, acho que é uma coisa muito mais folclórica hoje, mais nas rodas de chope do que no

trabalho propriamente, pelo menos até onde tenho contato. Posso estar enganado por não ter contato cotidiano com o trabalho DIRETOR (GRUPO 3).

Essa rede social extra-organização é confirmada por entrevistados do grupo 2 (FAE). Segundo um dos técnicos e um dos diretores desse grupo, os servidores oriundos da FAE possuem laços de amizade que vêm desde os tempos de FAE.

Vou te dar um exemplo, eu sou da FAE. Nós da FAE somos amigos que se freqüentam, que se conhecem a mais de 20 anos, que freqüentam as casas uns dos outros. Então, você tem um laço de proteção, de amizade e, isso reflete no bom andamento da instituição e o pessoal do FNDE não tem isso. Eles têm dificuldades, eles não têm esses laços de amizade que nós temos e de alguma forma isso reflete também no ambiente deles de trabalho. A gente conseguiu manter o grupo de servidores [da FAE] no FNDE, volta e meia tem um na casa do outro, um fortalece o outro. TÉCNICO (GRUPO 2)

Eu acho que na formalidade se procura não tocar nesse assunto porque os dirigentes não aceitam e eu acho que é uma postura correta porque é uma forma de você inibir e tentar acabar. Mas no fundo das pessoas, no meio social nosso [da FAE], a gente acaba que se relacionando com muitas pessoas no social e fora do trabalho esse é um assunto que ainda sente com muita força. DIRETOR (GRUPO 2)

Entretanto, diferentemente do que havia destacado o diretor do grupo 3 e o servidor do grupo 4, os entrevistados do grupo 2 acreditam que essa diferença ainda é muito presente dentro da organização. Essa diferença, porém, não é mais conflituosa como no início do processo de incorporação. Também destacaram uma preocupação em se estabelecer um novo *ethos* no FNDE, que incorpore todos os servidores:

Teve um trauma profundo, foi mal conduzido, mal elaborado e eu acho que até hoje tem resquícios dessa consolidação [...] Tem muitos técnicos, pessoas que se ressentem do processo, porque o processo foi mal conduzido, porque a FAE era uma fundação com uma estrutura muito maior, com um orçamento muito maior, muito mais bem estruturada, salários melhores e foi incorporada por uma autarquia de menor expressão, de menores recursos e de menor amplitude na questão das ações do Ministério da Educação. Eu acho que isso poderia ter sido bem trabalhado, eu acho que a pessoa que fez a transição a fez de uma forma errada, equivocada. DIRETOR (GRUPO 2)

e

Muito mais o pessoal do FNDE não supera do que nós da FAE, porque a FAE foi e levou sua identidade, os programas da FAE são a coluna, ninguém mexeu em nada, nós levamos nossa identidade, o pessoal do FNDE tinha um pouco de ciúmes porque a gente ganhava mais. [...] algumas coisas a gente [pessoal da FAE] vai quebrando e a própria administração vai superando essas coisas, agora sempre com aquela coisa: ninguém está ali para se degladiar com ninguém, nós estamos formando um grande grupo, com um grande objetivo de construir uma educação melhor, esse é o nosso papel TÉCNICO (GRUPO 2)

Já entre os servidores do grupo 1, um dos coordenadores, que esteve presente na incorporação, ressalta os problemas no processo e a cristalização da identidade do grupo da FAE, utilizando termos como “ilhas” para diferenciar os diferentes grupos:

... ela foi traumática do ponto de vista da maneira como foi conduzida [...] Foi feita de uma maneira traumática a ponto de nós criarmos duas ilhas aqui, uma ilha FNDE... inclusive ficou uma coisa chata, porque não ficou nem FAE, preponderou o nome FNDE [...] As pessoas se fecharam numa redoma em que ficava de um lado o pessoal que era da antiga FAE e, o pessoal que era do FNDE antigo sem essas incorporações, o relacionamento era muito difícil.. COORDENADOR (GRUPO 1)

As diferentes percepções acerca das resultantes da incorporação da FAE pelo FNDE, como foi trabalhado, estão diretamente ligadas às questões dos diferentes grupos e como estes percebem uns aos outros. Os servidores de carreira que passaram pelo processo, de um modo geral, percebem as clivagens até hoje. Os terceirizados (grupo 4) não tiveram uma percepção muito evidente da divisão, pois não percebiam uma postura diferente entre os servidores da FAE e do FNDE. Essa posição é similar às percepções daqueles que estão a pouco tempo no Fundo, que também não reconheceram as identidades dos grupos 1 e 2. A próxima sub-seção tratará esse ponto de modo mais aprofundado.

B) Percepção dos grupos sobre a existência de outros grupos

Um fato que deve ser ressaltado é que os entrevistados pertencentes ao grupo 4 não verificaram a existência de uma clivagem entre os servidores da provindos da FAE e os do FNDE. Isso tem uma possível explicação na questão anteriormente apresentada, por Swidler e Huntington, em que as pessoas se identificam em contraposição às outras na forma de diferenciação mais evidente. No caso dos atores do grupo 4, estes percebem sua diferença em relação aos outros, no fato de não serem servidores de carreira. Ou seja, a diferença entre esses atores está no fato de que um grupo (1 e 2 e parte do 3) é composto por servidores públicos enquanto que o outro é composto por profissionais contratados (grupo 4 e 5) . Para um entrevistado do grupo 4, as diferenças entre os servidores de carreira e os terceirizados é complicada

Era complicado. Assim que eu entrei... hoje não, está um pouco melhor, mas era tratado como se a gente fosse discriminado. A gente sabia que tinha curso para funcionário, alguma habilitação para funcionário ... sabe?, tudo era para funcionário. Se sobrasse tempo, alguma coisa, eles abriam para terceirizados. TÉCNICO (GRUPO 4)

Essa mesma relação existe entre os atores do grupo 5 e os atores dos grupos 1, 2 e 3. O entrevistado do grupo 5, também não verificou a divisão FAE-FNDE, mas destacou a existência de uma divisão entre os terceirizados e CTU's (grupos 4 e 5) de um lado, e os servidores de carreira (Grupo 1, 2 e 3⁴⁸) de outro. Isso vai de encontro com a idéia de que os grupos se definem pelo que não são e pelas diferenças mais latentes.

⁴⁸ O servidores DAS que são extra-carreira são tão poucos, que não são observados pelos grupos. No geral, são associados ao grupo 3.

Os servidores do grupo 3 também não reconhecem as diferenças entre FAE e FNDE. Reconhecem apenas a diferença entre servidores de carreira (grupos 1, 2 e a maior parte do 3), de um lado, e servidores de temporários ou terceirizados de outro (grupos 4 e 5). Isso fica evidente nas afirmativas dos representantes desse grupo. Segundo uma das coordenadoras do grupo 3:

nunca ninguém chegou para mim e falou: a FAE, o FNDE, nunca ninguém espontaneamente veio tocar nesse assunto comigo. Eu, que depois que o conselho falou por curiosidade fui perguntar. COODENADORA (GRUPO 3)

A única exceção está na opinião de um coordenador da área de recursos humanos (grupo 3), que por sua posição, possui uma olhar mais próximo aos problemas:

Não é tão pouco tempo assim [da incorporação da FAE-FNDE]. Tem quase dez anos, nove anos. Mas ainda, você falou bem, é como se tivesse sido ontem, a cultura ainda diz, nós somos FAE, eles são FNDE [...] o FNDE era uma coisinha pequenininha e a FAE era uma coisa muito grande, então os trabalhos mais pesados ficaram com os servidores da FAE. Aí eles competiram para ganhar as funções comissionadas técnicas [...] O FNDE era uma coordenação direta dentro de uma diretoria, dentro de uma secretaria do MEC, não tinha uma autonomia administrativa. Quando se juntou com a FAE, ficando só FNDE, quem tinha a massa crítica era a FAE. COORDENADOR (GRUPO 3)

Essa diferenciação a partir do tipo de vínculo com a organização - entre servidor de carreira, de um lado, e temporário ou terceirizado, de outro - ou pela origem organizacional – FAE ou FNDE - confirma o ponto levantado por Swidler (1986): a de que as pessoas cristalizam seus valores em momentos de turbulência e se integram melhor em momentos mais calmos. No caso, verificou-se que os dois “conflitos” se amenizaram com o tempo.

A percepção dos grupos 1, 2, 3 e 5 sobre os terceirizados foi positiva. A maior parte dos entrevistados acredita que esses servidores possuem um bom comprometimento com a

organização, apesar de não possuir a estabilidade. Um coordenador do grupo 3 e um do grupo 1, têm posições muito semelhantes:

Eu acho que eles são comprometidos com a educação, eles estão felizes de trabalhar num órgão como o FNDE, mas eles estão aí pra segurar a coisa [...] Tem secretaria que ganha R\$ 500,00 por mês, trabalhando de oito da manhã a oito da noite. Então assim, é difícil é, mas comparado com o resto ainda não é o pior, então eles têm que se segurar porque não é fácil.[...] na minha área todos que eu tenho são comprometidos. COORDENADOR (GRUPO 3)

Agora isso de que o terceirizado não tem compromisso porque é terceirizado isso é besteira [...] nós temos pessoas terceirizadas que são tanto quanto comprometidas, quanto às outras pessoas, os colegas da casa. COORDENADOR (GRUPO 1)

Esse engajamento pode ser reflexo do fato de os servidores se sentirem mais pertencentes ao FNDE, do que da empresa terceirizada que os contrata. Todos os entrevistados do grupo 4, se sentiam “mais FNDE”, ou pelo menos “meio FNDE, meio Poliedro⁴⁹”:

Olha, hoje eu me sinto mais funcionária do FNDE do que da Montana⁵⁰. Acho que pelo tempo, por conhecer a maioria das pessoas da casa, de andar [relacionar-se] com todo mundo. Olha, eu vejo o pessoal [os terceirizados] comprometidos, dedicado com o trabalho, como realmente qualquer funcionário da casa [...] eu já vi muito funcionário terceirizado que veste a camisa da organização. SERVIDOR TERCEIRIZADO (GRUPO 4)

A despeito das diferenças na percepção dos diferentes grupos, a opinião dos entrevistados dos grupos 1,2 e 3 sobre os servidores do grupo 5, teve uma importante uniformidade que será analisada a seguir.

⁴⁹ Empresa terceirizada que presta serviços para o FNDE.

⁵⁰ Idem.

C) O caso dos servidores de Contrato temporário da união CTU

Um ponto comum nas entrevistas foi a questão do engajamento dos servidores de contrato temporários, que constituem a grande maioria da equipe da Dipro. Para a maior parte dos grupos (1, 2, 3). Os servidores oriundos de contratos temporários, não possuem um comprometimento e um engajamento maior com o FNDE. Isso se deriva do fato de que sua atuação no Fundo estar limitada pelo contrato temporário, que é de no máximo quatro anos. Assim, o interesse desse tipo de servidor está em procurar novas possibilidades de colocação profissional mais estável, como prestar concursos públicos. Segundo três dos entrevistados (dois do grupo 2 e um do grupo 3), esses servidores trabalham sempre com uma preocupação de prestar concurso público.

... não têm esse comprometimento absolutamente, os CTUs [...] Eles vêm para ficar dois anos e ficam o tempo todo estudando para fazer concurso. Eu sinceramente sou muito corporativa. O serviço público tem que tirar esse pessoal de lá, qualificar os quadros, pagar bem e colocar gente para trabalhar [...] Por exemplo, eu estou lá dentro e respondo por todas as leis, ele não, amanhã eles pedem demissão e vão embora. [...] essas contratações do PNUD, aqui é todo mundo contratado internacional [...] não que eu tenha trauma porque eu sei que essas pessoas vão se agregar e o resultado vai ser positivo, só que eu gostaria que a minha carreira fosse bem qualificada e bem remunerada e, isso com certeza vai refletir na administração. TÉCNICO (GRUPO 2)

Teria que acabar com os temporários, não existe, acaba, eu vou ter uma perda muito grande porque eu tenho um funcionário aqui que é muito bom [...] Então faz uma equipe como gestor⁵¹ de repente e você consegue assim, distribuir esse pessoal nos projetos. Aí o cara acabou o projeto do PROEP no MEC, vai para um novo projeto no MEC [...] senão, então qual o outro ministério que esta precisando de gente? COORDENAOR (GRUPO 3)

Quando se pergunta sobre as razões dos servidores do grupo 5 não possuírem um maior comprometimento com o FNDE, os entrevistados parecem compreender os interesses que

⁵¹ Ela refere-se à carreira de gestor do Ministério do Planejamento. É um cargo que é alocado conforme a necessidade dos ministérios. Estes servidores, no geral, são muito capacitados.

suportam a ação daqueles. Nesse sentido, acreditam que o baixo comprometimento se justifica pela certeza do fim do contrato e pela incerteza do futuro profissional por vir.

Eu acho que eles não têm que ter comprometimento. Eles têm que sair do serviço público, não é o deles, não pertencem a ele. Isso é um arranjo hipócrita, que a gente está desqualificando o servidor público [no sentido de utilizar servidores não-estatutários], ferindo de morte a estrutura do servidor público, tem que sair. TECNICO (GRUPO 2)

Porque eles têm essa facilidade, porque são aposentados ou porque têm facilidade de arrumar consultoria fora. Chegam para mim e dizem: “olha eu vou pedir as contas” e pedem mesmo, como já tem acontecido alguns casos aqui. Então você tem que ter um policiamento muito grande na forma de gerir essa equipe toda para você não criar situações constrangedoras. DIRETOR (GRUPO 2)

A pesquisa de campo ainda trouxe outro elemento importante para o entendimento da falta de entrosamento entre os servidores desse grupo e o restante da organização: a Dipro está separada fisicamente do FNDE, em locais distantes. Isso leva os atores desse grupo a referir-se ao Fundo como “lá no FNDE”, quando eles próprios pertencem ao FNDE. Um servidor do grupo 5 destaca esse ponto, ao responder como foi a adaptação do programa Fundescola no FNDE:

Na verdade vieram [os CTU's e o programa], mas não vieram, vieram no papel. Porque de fato o espaço físico permanece separado, até o ano passado havia uma dificuldade de encontrar as pessoas, só por e-mail, por telefone. Na verdade eles não têm sentimento de pertencimento [ao FNDE]. TÉCNICO (GRUPO 5)

Isso também é confirmado por outro diretor do grupo 2 e um coordenador do grupo 3. Eles destacam que o fato de seus salários estarem vinculados aos empréstimos internacionais e seu local de atuação estar distante (fisicamente) do FNDE, dificultam o processo de integração desses servidores.

Eu diria a você que ainda não [não se sente pertencentes ao FNDE], principalmente por conta de terem essa visão de acordo de empréstimo, eles

trazem um pouco disso porque muitos deles já vêm trabalhando no programa há muitos anos e segundo porque nós estamos fisicamente separados [...] Eles têm um ato falho muito forte que é assim, “lá no FNDE se faz dessa forma, como é que nós vamos fazer aqui?”. Quer dizer, eu procuro estar resgatando isso a todo o instante, chamando a atenção deles: “não é lá no FNDE, é lá na diretoria de administração, é lá na diretoria de convenio, é lá na auditoria”, procuro estar resgatando um pouco disso. DIRETOR (GRUPO 2)

O pessoal da DIPRO é o pessoal do pavilhão [pavilhão de metas, nome do edifício que está alojada a Dipro], eu acho que o problema deles não estarem totalmente integrados à instituição é a distância, então lá no pavilhão, o pessoal lá, isso eu acho complicado, eu acho que deveriam estar todos aqui, tentar algum lugar, porque isso é importante COORDENADOR (GRUPO 3)

Outro ponto importante de caráter mais simbólico, que confirma isso, é o fato de que o crachá de visitantes utilizado na Dipro ainda consta “Fundescola”.

No que se refere a possível existência de *ethos* dentro desse grupo, um dos diretores (grupo 3), destaca não acreditar na existência desse *ethos*, assim como não acredita que esse perfil de funcionário possa causar problemas de entrosamento como ocorreu com a FAE:

no caso da DIPRO era um grupo lá de 300, 400 pessoas que não são funcionários públicos, são temporários ou terceirizados. Então, não dá para dizer que seja um corpo que tenha formado um espírito coletivo a ponto de haver esse tipo de conflito [como com a FAE] era muito mais por conta de que eram um “cavalo selvagem”, sem rédeas e você tenta por uma rédea, mas não havia uma rivalidade propriamente, então, o nível de rebeldia deles era por outra razão. DIRETOR (GRUPO 3)

Sobre os pontos positivos desse tipo de contratação temporária, é interessante observar que os servidores do grupo 5 têm formação acadêmica elevada (muitos possuem mestrado e doutorado) que faz com que eles tenham maior capacidade técnica, o que funciona bem no dia a dia – fato observado por atores do grupo 3. Entretanto, a questão do engajamento volta à tona quando as ações são de longo prazo. Um diretor e um coordenador, ambos do grupo 3, confirmam esta afirmativa quando observam que:

... pelo que eu observo de longe, que eu acho que existe essa resposta mais imediata para algumas questões [no trabalho dos CTU's], mas ao mesmo tempo, quando você precisa momentos que envolvam mais prazos, mais engajamentos, você tem que investir num funcionário público. DIRETOR (GRUPO 3)

e eu tive muito contato com o pessoal de contrato temporário, um pessoal altamente descomprometido, de toda a instituição o de contrato temporário é menos [comprometido] porque ele têm três anos, em três anos eles tão fora, não tem mais como ficar [...] ele até quer ser comprometido, ele quer um dia entrar no setor público para ser um cara comprometido, mas enquanto isso, o prazo dele ali é muito curto. COORDENADOR (GRUPO 3)

Na mesma linha de pensamento, um servidor do próprio grupo 5 afirma que esse tipo de contratação por organismos internacionais e de caráter temporário, dificulta o engajamento de seus pares. Nas suas palavras:

... tem muitos que percebem esse contrato, que por ser temporário, acham que não tem a necessidade de se engajar. Diferente de mim, por exemplo, eu tenho que dar resultado para aquilo que me falam não me importa se eu vou ficar 1 mês, 2 anos ou 5 anos. TÉCNICO (GRUPO 5).

Outro ponto de conflito que envolve o grupo 5 está no salário. Esses servidores têm um salário que varia de uma faixa de R\$ 1800,00 a R\$ 6000,00. Em muitos casos ganham mais que seus superiores. A resultante na relação interna com os servidores de carreira pode ser difícil. Para dois coordenadores do grupo 3 e um técnico do grupo 5, isso pode gerar entraves na organização:

...recém-formado [o CTU] estudou e passou. Nunca tinha trabalhado aqui num projeto e precisava da informação do projeto quando começou a vir trabalhar. Aí o cara aqui está de mau humor, “poxa eu ganho ralando, tô há 20 anos aqui e ganho x⁵², esse camarada entrou ontem e está com 6x, eu não vou facilitar nada pra ele”. COORDENADOR (GRUPO 3)

O pessoal de contrato temporário, dependendo do que for, são pessoas que ganham 3x, 4x, e elas trabalham subordinadas aos mesmos coordenadores,

⁵² Para preservar as informações pessoais sobre valores salariais, optou-se por adotar variáveis ao invés dos valores absolutos.

que devem estar ganhando 2x, e eu sinto um pouco de desconforto.
COORDENADOR (GRUPO 3)

Os colegas do FNDE é complicado ... porque nós [servidores CTU's] viemos assinamos um contrato com ganho salarial duas, três vezes maior que um coordenador que rala - não que eu não rale, eu também ralo, mas isso gera problemas. [...] Então nós viemos, contrato temporário e viemos com salários muito melhores do que os deles que estão aqui a 20 anos 25 anos, é complicado [no dia a dia]. TECNICO (GRUPO 5)

Os entrevistados dos grupos 1, 2 e 3, no geral, não apresentaram uma boa receptividade aos servidores CTU's, do ponto de vista organizacional, ou seja, não vêem com bons olhos esse tipo de contratação – lembrando que isso não envolve nenhuma questão pessoal entre os servidores e que não exclui a possibilidade que esses atores tenham uma atuação eficiente no Fundo, mas relaciona-se ao modelo de organização que estes entendem como ideal, o que remete à outra questão muito presente nas entrevistas: “o desmonte do Estado”.

D) “Desmonte do Estado”

Esse ponto se aproxima de um consenso na opinião dos grupos 1, 2 e 3. A grande maioria desses grupos identificou um processo de “desmonte do Estado”. Esse desmonte referia-se às reformas do governo FHC e/ou Collor. Como havia sido apresentada no tipo ideal, essa percepção está ligada aos interesses diretos desses atores, não estando presente nos discursos dos atores dos grupos 4 e 5. No caso do grupo 3, essa visão de desmonte se justifica fato de que a atual política de governo apresenta uma posição⁵³ diferente a do governo anterior, coincidindo, em grande parte, com a dos servidores de carreira. Para um diretor do grupo 2 e um coordenador do grupo 3, os problemas de sucateamento começaram no governo Collor: *“eu acho que é isso que ao longo do tempo, da época do Collor, o Collor desmanchou o*

⁵³ Essa posição é uma posição de ideais, não reflete necessariamente em ações concretas.

serviço público, por isso que nós temos traumas disso” (COORDENADOR, GRUPO 3) e que se agravaram no governo FHC: *“fato é que ao longo do período FHC, houve um desmonte da estrutura burocrática do Estado”*. (DIRETOR, GRUPO 2). Essa posição é a mesma de um coordenador do grupo 1:

Dentro desse processo de Reforma do Estado, o que a gente tem observado é aquela coisa de estado mínimo [...] Eu não tenho elementos, mas pareceu-me que a idéia era acabar [com as instituições públicas], ele [o governo FHC] causou um mal estar muito grande com as pessoas, servidores, enfim a maneira como foi realizada, foi proposital. A idéia era mesmo de acabar, mas não foi possível, essa é a minha percepção. COORDENADOR (GRUPO 3)

Outro diretor (grupo 3) confirma a posição conflituosa em relação à reformas empreendidas pelo governo anterior. Além disso, destaca como esse processo influencia nos atuais problemas do Fundo. Nas palavras do diretor:

Houve um erro de estratégia nos governos anteriores, que ainda não foi resolvido, que foi a questão de que se achou que havia muito funcionário público no Brasil. E que não verdade não tinha, nunca teve. Então, se começou a fazer um desmonte no serviço público. Foi feito um desmonte. Eu acho que foi um dos maiores erros do governo anterior. Tudo que a gente sofre hoje [com terceirização, processos, análises e prestação de contas] em parte se deve a esse desmonte. Isso acontece em qualquer ministério, não só no da educação. DIRETOR (GRUPO 3)

Finalmente, os servidores dos grupos 4 e 5 não apresentavam essa preocupação em suas entrevistas. Isso se justifica pelo fato de não terem interesse direto nesse processo ou porque esse “desmonte” foi responsável por criar a possibilidade do Estado contratá-los. Essa constatação parece evidenciar a racionalidade destes atores age em função das possibilidades postas pelos valores e interesses compartilhados. No caso destes atores, não existia essa preocupação compartilhada.

E) A missão do Fundo

A missão do FNDE ainda se encontra em um processo de reformulação, devido, dentre outros, à incorporação de programas relacionados ao ensino médio (PROMED). Isso reflete na percepção dos grupos sobre o papel do Fundo na educação. Essas diferentes visões vão desde a idéia que o Fundo deveria ser apenas um banco de repasse de recursos até um formulador e implementador de políticas públicas. No caso do grupo 3, essa missão parece estar clara. Para o presidente e um diretor do grupo 3, a missão do Fundo está clara:

para mim está muito clara, o FNDE é um braço operacional. A função precípua dele é execução, envolve a execução de repasse de recursos, envolve a parte de aquisições que a gente tem de fazer, livros didáticos, tudo são questões que estão sendo trabalhadas, agora, o órgão formulador que é o ministério da Educação, as secretarias, mas se utiliza muito da experiência de execução do FNDE para que possam melhorar a execução.
(PRESIDENTE)

A concepção e a definição da política pública deve mesmo ser exercida pelo MEC, o FNDE ele é mais um braço executor do MEC, ele tem que ter uma capacidade forte acompanhamento, E de avaliação; avaliação da execução não confundir isso com a política pública, que acho que isso continua sendo um missão lá do MEC do formulador da política publica.
DIRETOR (GRUPO 3)

No próprio grupo 3, há discrepâncias nessa visão. Ao responder se o FNDE deve elaborar política pública ou apenas executar os programas, um assessor do grupo 3 afirma que não existe problemas ou dúvidas na atual missão do Fundo:

Bom, essa indefinição [na missão] eu vejo que é por causa do salário educação. Quer dizer, está muito clarinha a missão. O debate é uma questão bizantina, tem que fazer as duas coisas [elaborar] , as coisas tem que ficar claras. ASSESSOR (GRUPO 3)

Já a posição de um coordenador do grupo 1, analisando os programas e o modo como os servidores vêem o papel do FNDE, é diferente e apresenta dúvidas acerca do entendimento

dos limites de atuação de Fundo. Nesse sentido, destaca que até sobre o papel do FNDE na política de alimentação, não está claro:

Na missão mesmo, porque existe um choque realmente, porque o entendimento de um grupo nosso é de que a política da alimentação escolar é nossa, somos nós que definimos essa política. Eu não sei se do livro [programa do livro didático] também, mas o livro ficou muito claro nas reuniões, tanto é que o grupo, o pessoal da equipe da alimentação escolar, antes de fazer a proposta de missão, os diretores estratégicos do FNDE deixaram isso muito claro, eles se sentiram não contemplados pela missão. Porque para eles, eles também fazem a política [pública], a política da alimentação escolar, que é enorme. COORDENAOR (GRUPO 1)

No grupo 2, a clareza da missão também não é tão evidente e está longe de um consenso. Para um dos diretores desse grupo, a missão encontra-se em um processo de redefinição, pois está agregando novas tarefas a partir do processo de fortalecimento institucional em curso:

Agregando essas duas características novas, a missão efetiva do FNDE pode ser corrigida em alguns detalhes, evidentemente o trabalho está sendo feito pela FGV, já vislumbra um posicionamento do perfil funcional do FNDE dentro do Ministério da Educação. DIRETOR (GRUPO 2)

As entrevistas demonstraram um pequeno desvio no entendimento da missão do Fundo, presente principalmente na questão relacionada ao desenvolvimento, ou não, de políticas públicas dentro do FNDE. Parte dos entrevistados via esse processo como necessário, outra parte acreditava que isso era função do MEC. O ponto comum é que todos entendiam que o FNDE tem responsabilidade no desenvolvimento da educação no Brasil.

F) Resultantes para o desempenho organizacional

Encontra-se nesse ponto elementos contraditórios nos discursos dos grupos. Não existe uma percepção clara sobre como a fragmentação institucional pode afetar o desempenho da organização. Um servidor do grupo 2, ao destacar a incorporação de um dos programas educacionais, afirmou que:

...é um problema, as pessoas não aceitam que o órgão incorpore [o programa] , elas reagem de todas as formas, cada um querendo se manter mais forte, mais poderoso, seguram informações ou passam informações erradas. TÉCNICO (GRUPO 2)

Em um segundo momento quando perguntado como a fragmentação institucional pode afetar o desempenho do Fundo, afirma “*o que a gente tenta é passar por cima disso tudo, nada que seja prejudicial aos objetivos da instituição*”. Essa resultante, para um dos coordenadores do grupo 1, também não é clara:

Não atrapalhava do ponto de vista da execução [...] apesar de que atrapalhava o relacionamento interno [...] é bem verdade que se você esta bem relacionado com todos, as coisas ficam mais fáceis, mas não dá para seguir muito isso, até porque a gente aferir um julgamento do desempenho dos servidores é difícil (como era antes e apo).[...].mas a gente percebe que não teve tanto trauma ou prejuízo para a execução, até porque a gente tinha dois grupos diferentes mas são todos profissionais. COORDENADOR (GRUPO 1)

Para um dos diretores do grupo 2 as conseqüências de uma estrutura organizacional que utiliza contratação temporária, como dos CTU's é prejudicial, entretanto não afeta de forma contundente a atuação da organização:

como é um contrato temporário e eles sabem quando eles entram e sabem quando eles saem, muitos deles vão passando, vão estudando em concursos e vão pedindo demissão. Até o ano passado, até maio do ano passado eu poderia repor [...] de maio do ano passado para cá, isso acabou, o ministério publico não autorizou mais, então eu estou perdendo essa força de trabalho. Muita [força de trabalho], eu diria para você que é em torno de 5% ao mês, é muito. Hoje da forma com está aqui, atende, eu diria para você que temos problemas, como grupo que fez o concurso [de CTU's], porque fica muito angustiado. São grupos que vivem constantemente angustiadados pela forma de contrato que eles têm, mas produzem muito e são muito especializados. DIRETOR (GRUPO 2)

Por fim, verificou-se que a posição dos servidores terceirizados não está muito clara quando perguntados como a fragmentação organizacional influencia a organização. Apesar disso, concordam que haveria uma melhora no desempenho dos servidores de contrato temporário e terceirizados, caso estes fossem incorporados de modo definitivo ao Fundo.

A partir desses seis pontos, foi possível indagar aos entrevistados sobre os possíveis caminhos para o desenvolvimento institucional. A questão que norteou estes debates será apresentada na próxima seção.

4.2.2 Como integrar culturas e alterar paradigmas organizacionais? – Caminhos para o desenvolvimento institucional

A partir dessa pergunta, esta seção procurará apresentar as percepções dos grupos sobre os possíveis caminhos para o desenvolvimento organizacional. Dentre os principais pontos observados encontra-se: planejamento e transparência, ambientação institucional e plano de carreira. Os grupos apresentaram uma posição muito similar, onde esses pontos são apresentados como possíveis caminhos para o desenvolvimento da organização.

A) Planejamento e Transparência

Para os entrevistados dos grupos (1, 2, 3 e 5) o fator de incerteza e falta de comunicação são elementos críticos em um processo de mudança. Para eles a adoção de uma postura transparente e de um planejamento no processo, ajudaria as pessoas compreenderem as razões de tais mudanças além de diminuir suas inseguranças geradas pelas incertezas. Segundo um dos Diretores do grupo 2:

Essencialmente eu acho que você tem que traçar um plano de transição, nenhum desses casos se teve esse plano, uma série de medidas, medidas de reconhecimento, encontros lúdicos que sejam em finais de semana, visitas as áreas, uma série de ações com perfil de integração, que não são feitas [...] Quando se começa a explicar para elas [servidores da organização] que a mudança é proveitosa, elas começam a ser parceiras da mudança. Então eu não consigo enxergar nenhum processo de mudança que não seja agregado com a força das pessoas que participaram dessa situação. DIRETOR (GRUPO 2)

Um dos coordenadores do grupo 1 destaca que se essa postura de transparência e comunicação tivesse sido adotado na incorporação da FAE pelo FNDE, esse processo poderia ter sido menos traumático.

Acho que tinha que jogar de uma forma transparente, jogar aberto com os servidores dos dois grupos, dizer: é uma decisão política dentro da proposta de governo, com enxugamento da máquina e, entende-se, por exemplo, que o FNDE e FAE são duas organizações que fazem coisas se complementam, então na medida do possível a gente vai fazer o seguinte juntar e as propostas nossa é dar continuidade ao projeto, melhorar o desempenho, garantir a sociedade. COORDENADOR (GRUPO 1)

Posição muito próxima a de um técnico e um diretor do grupo 2, que destacaram a noção de planejamento como ferramenta essencial para o processo de mudança institucional. Além disso, deixaram claro a necessidade de se desenvolver mecanismos menos impositivos e mais integrativos, visando à participação dos servidores no processo:

PLANEJAMENTO, ninguém sabe fazer isso no serviço público hoje. Você vai incorporar uma estrutura à outra, vamos incorporar primeiro a prévia, traz as informações e trabalha essas informações, vai trazendo a mão de obra, vai trazendo as pessoas, aí a coisa flui, mas a gente sabe que as decisões políticas nos impedem de fazer isso [...] Eu acredito que tudo isso [traumas das fusões] tem como ser recuperado com muita tranquilidade, no momento em que a gente começa a trabalhar esse projeto de fortalecimento institucional, vendo a instituição como um todo, cada um tem sua importância lá dentro, do faxineiro, [...] da menina que faz café, o presidente, cada um tem o seu papel, é dar importância a cada um desses papéis. É fazer com que as pessoas se vejam nesses papéis, tenham condições de capacitar-se profissionalmente, de dar um melhor resultado e que valorize os resultados da gente. TECNICO (GRUPO 2)

Eu acho que deveria ter sido melhor trabalhado no sentido de você ter maior participação dos técnicos, você ter maior sensibilização dos técnicos, eu acho que um processo de conhecimento de cada uma das instituições que desenvolvia, qual o papel das instituições e aí talvez você procurasse buscar essa integração, a partir até assim, o que cada diretoria daqui faz? Como essa fusão pode ser feita? Não foi feito assim. DIRETOR (GRUPO 2)

O elemento transparência também esteve presente nos discursos dos entrevistados do grupo 5, sempre ligada à idéia de diminuição de incerteza, em primeiro lugar, e participação em

segundo lugar. Nas palavras de um entrevistado do grupo 5 pode-se verificar o anseio pela transparência:

... eu só queria ter sido avisada antes desse processo [de mudanças]: “olha a situação é esta: você vai para este projeto, que está enfrentando tal situação. As pessoas que estão lá não querem sair e tal, aí eu ia poder escolher. TÉCNICO (GRUPO 5)

Também como importante ferramenta de conhecimento e integração da organização, a ambientação institucional foi muito citada durante as entrevistas, e será analisada a seguir.

B) Ambientação institucional

A administração do Fundo realizou um ciclo de palestras “O FNDE fala para o FNDE” e reuniões com o “Café da manhã com presidente”. O primeiro tinha por objetivo fazer cada área da organização se apresentar às outras. No “Café da manhã com presidente”, o presidente do Fundo convidava pessoas de diversas áreas para tomar café da manhã e discutir questões de interesse dos servidores. Ambas as iniciativas foram citadas e elogiadas por todos os grupos. Os entrevistados acreditavam que esses programas poderiam ser um meio para integrar a organização - uma única exceção se fez com o grupo 5 que não se interessaram pelas palestras, apesar de apoiar o “Café da manhã com presidente”. Um dos diretores (grupo 3) responsáveis pelo processo de ambientação institucional, afirmou que:

O primeiro projeto que eu implantei aqui foi rápido era, chamado de ambientação institucional. O projeto contemplava uma série de ações que ainda estão em vigor, tinha uma relação com capacitação, tinha um negócio que se chama ciclo de palestras. A gente foi num auditório e eu sentei, todos os coordenadores sentaram e ali numa conversa informal, apresentou quem era a diretoria. Então, aquilo foi muito legal, quebrou um pouco do gelo que havia por causa da segregação. Outra coisa foi o “Café da manhã com o presidente”, bate papo com o presidente, o presidente falava, debatia, fazia perguntas. DIRETOR (GRUPO 2).

Um dos coordenadores gerais (grupo 1), também apresenta as reuniões de ambientação institucional como importante ferramenta de agregação, vinculando essa iniciativa à atual gestão do Fundo:

Apesar de que hoje, o seguinte: hoje a gente percebe que nossa administração tem se preocupado muito com esse aspecto e, em razão de alguns projetos que nós temos de ambientação institucional, um projeto de modernização, exatamente para minimizar esses “desfoques” [diferenças entre o pessoal da FAE e FNDE]. COORDENADOR (GRUPO 1)

De um modo semelhante, um técnico do grupo 2 aponta para a importância da sensibilização dos servidores sobre a importância do FNDE na educação do Brasil, e isso deveria ser feito de modo participativo, e não simplesmente imposto pela direção (*top-down*):

Como a gente faz para mudar? A gente sensibiliza as pessoas, não existe mudança de cima para baixo. A mudança, se a gente quer participação, ela tem que ser conjunta. Então, o projeto começou meio tímido, mas com o tempo ele foi tomando um fôlego muito grande, com algumas coisas paralelas (como ambientação institucional a própria parceria com a administração), ou seja, o servidor tem uma administração muito próxima a ele, com um presidente que conhece as pessoas mais ou menos pelo nome, e que cobra direto. Isso tudo aproximou muito a alta cúpula do servidor e fez com que ele percebesse e revisse seu próprio papel. Eu acho que hoje o FNDE passa por isso, o servidor do FNDE está revendo o seu papel e se dando importância. TECNICO (GRUPO 2)

Para um coordenador geral do grupo 3, o programa “Café da manhã com presidente” é muito importante na agregar os servidores da organização, independente do tipo vínculo do servidor.

Para um coordenador da área de recursos humanos:

As pessoas gostam [do programa “Café da manhã com presidente”], eu sempre digo ao Henrique. Deixa margem, e sempre deixa as pessoas conviverem com os dirigentes. Ele não imagina como ele motiva as pessoas de uma forma geral, independente se eles são do quadro ou se são terceirizados. Ah tem gente que fala, “Ah só porque deu tapinha nas costas...” O pessoal gosta. “Olha se fala hoje o presidente vem aqui”, é assunto para a semana inteira. COORDENADOR (GRUPO 3)

Isso é confirmado por servidores do grupo 5 e do grupo 4, que ao responderem sobre as mudanças positivas pelas quais passou o FNDE, destacaram a importância das reuniões de ambientação institucional como mecanismo de integração e de conhecimento da organização:

Nós tivemos um conjunto de palestras que eu achei extremamente importante, que era o “FNDE fala pelo FNDE”, onde as diretorias se apresentavam, colocando os objetivos gerais, o papel dela na estrutura. Eu achei isso super legal, porque foi aí que fui conhecer o FNDE. E isso ajuda muito porque primeiro você conhece onde você trabalha. Eu nunca posso defender, levantar bandeira da casa que eu não conheço. Mas isso eu considero fundamental. TECNICO (GRUPO 5)

Olha, eu sinto que os terceirizados não são mais discriminados como antes. Era assim, muito separado [...] tinha diferença muito grande “olha eu sou funcionário da casa e ele é terceirizado”, “Eu tenho mais direito que eles [terceirizados] na casa”. Hoje não está mais assim [...]. Eles começaram com um programa, não sei se foi o “Qualidade de Vida”, uma série de eventos, palestras... “O FNDE fala para o FNDE”. Isso ajudou muito. SERVIDOR TEMPORÁRIO (GRUPO 4)

Entretanto um dos diretores (grupo 2) mais ligado ao grupo 5, falando sobre a receptividade deste grupo aos programas, destacou que: “*Eu diria para você que o café com o presidente deixou saudades aqui para os técnicos, eles gostavam muito [grupo 5]*”. Entretanto afirmou que as reuniões do “FNDE fala para o FNDE” foram “muito burocráticas e cansativas” e não agradou muito o grupo 5. É importante frisar que essa foi a única exceção no que se refere ao ciclo de palestras.

Um dos diretores do grupo 2, ao comentar sobre os possíveis caminhos para melhorar a integração do Fundo e da Dipro, acrescenta pontos relacionados à melhora na interação social:

Eu acho importante que o que vem sendo feito, esse trabalho que a gente vem construindo. Você está aproximando mais dos diretores, mostrando mais como a gente trabalha, mostrando as dificuldades que a gente tem, e fazendo, buscando, dessa forma com cada diretoria uma integração maior. A segunda coisa que eu acho que pode parecer simplória é a gente estar fisicamente juntos [DIPRO e administração do FNDE]. Eu acho isso ruim, a

gente estar fora [...] é ruim porque cria aquela idéia que não somos parte do todo. A terceira coisa, eu acho que por causa dessa distância, o presidente vem pouco aqui, uma coisa é você entrar no elevador do prédio sede e a pessoa encontrar com o presidente e dar bom dia presidente, bom dia diretor, bom dia chefe de gabinete, outra coisa é a gente não ter absolutamente nenhum desses contatos. [sobre uma visita do presidente] a gente marcou e ele veio, visitou as salas [...] então eu acho que essas coisas fazem muita falta, da gente estar buscando através desse processo de aproximação individual. DIRETOR (GRUPO 2)

A sustentação das mudanças empreendidas pela ambientação institucional foi muito vinculada, durante as entrevistas, à adoção de um plano de carreira, objeto de análise do próximo subitem.

C) Plano de Carreira

A questão do plano de carreira esteve presente no discurso de todos os grupos, com exceção do grupo 5. Os servidores dos grupos 1, 2, 3 e 4 acreditam que a adoção de um plano de carreira é extremamente importante para organização no sentido estabelecer uma continuidade no fortalecimento do Fundo. Para um dos diretores do grupo 3, a adoção de um plano de carreira é essencial para a continuidade do processo de fortalecimento institucional:

Se a gente não tiver no final desse processo a implantação [de fortalecimento institucional] de tal plano de carreira, teremos muita dificuldade de fazer valer. Eu diria que nós estamos nos dotando de informações, instrumentos de análise absolutamente poderosos para agregar mudanças na estrutura funcional. Com a implantação do plano de carreira, para transformar a história do FNDE em definitivo, não tenho a menor dúvida do que eu estou dizendo, agora, é dependente disso aí, porque senão [...] se eu estiver do jeito que eu estou hoje e for fazer a tentativa de implantar essas mudanças, eu talvez não tenha fôlego funcional, não terei fôlego operacional, instrumental e isso aí é perigoso. DIRETOR (GRUPO 2)

Existe praticamente uma unanimidade em torno que a adoção de um plano de carreira, que permitiria a contratação de servidores mais bem remunerados. Para os entrevistados, isso corresponde a uma verdadeira possibilidade de se criar um *ethos* dentro da organização. Para um servidor do grupo 2:

... hoje se o FNDE não conseguir a aprovação do plano de carreira deles, eu nem sei como a gente vai fazer aquilo [desenvolvimento de ações para fortalecimento institucional], porque fala-se em paralisia total da instituição. Uma instituição que roda 8 bilhões por ano, ganhando R\$ 1500,00 que é o meu salário, porque eu sou chefe tenho DAF, isso é uma vergonha. TÉCNICO (GRUPO 2)

A posição do Presidente é categórica, quanto à importância do plano de carreira para o futuro da carreira:

O plano de carreira não é uma preocupação só para melhorar o salário dos servidores que estão aqui e merecem pelo que trabalham, mas principalmente para o futuro da instituição, por que se não construir um plano de carreira o FNDE teria problemas sérios futuramente. (PRESIDENTE)

Em posição muito similar a do Presidente, um coordenador da área de recursos humanos acrescenta ainda, que o plano de carreira manterá as modificações resultantes das reuniões de ambientação:

O plano de carreira vai ser o divisor de águas. Os novos vão entrar em outra situação muito melhor, com salários realmente à altura das missões referentes às autarquias. Quem está aqui vai juntar tudo num bolo só Eu acho que ajuda no sentido de uma integração maior [“Café com o presidente”], mas quando há o retorno de novo. Quer dizer, o sonho do terceirizado é ser FNDE, e o sonho do pessoal do FNDE é ter o salário maior que o do terceirizado ... e o maior do FNDE [sonho] é “poxa, porque não tem essa vantagem aí de alimentação da FAE?”. Então, eu acho assim, que o novo plano de carreira vai realmente homogeneizar. COORDENADOR (GRUPO 3).

De forma curiosa, o entrevistado alerta para a “quase impossibilidade” de superação das dificuldades culturais, pois a processo histórico traumático parece ter enraizado os servidores mais antigos da organização, e quando perguntada se não existe alguma saída além do plano de carreira para integrar as culturas, o coordenador responde sobre o papel dos programas de qualidade de vida:

...mas eu acho que outras coisas, as amarguras, vão continuar até a aposentadoria. Agora o nosso quadro é um quadro que está com 40 anos, a

média etária é de 40, 42, 44 anos. Quer dizer, se espera que o concurso traga gente mais jovem.

Os programas de qualidade de vida são pra todos. Tem Yoga, grupos de oração, enfim, ninguém faz discriminação “Ah, você é CTU, então não pode treinamento e nem assistência médica”. O aniversário do FNDE, a festa de confraternização do Natal, são eventos para todos, então acho que isso ajuda a integração sim. COORDENADOR (GRUPO 3)

O plano de carreira passou a ser uma “bandeira de luta” para os dirigentes da organização, que têm tido um papel muito importante nas mudanças da organização, essa atuação será o último ponto a ser abordado nessa seção.

D) O Papel atual gestão do FNDE

O esforço da atual gestão em mitigar os problemas da organização é reconhecido pelos servidores de todos os grupos. Ele passa por questões mais objetivas como a reestruturação organizacional de certas áreas, assim como questões mais subjetivas como o “pacto” entre o presidente e os servidores da casa. Nas palavras do presidente:

A motivação se deu a partir de que? Das lideranças da casa. A idéia de trazer para diretoria essas lideranças, pessoas que são da casa nos fizemos um acordo um grande pacto com a casa , quer dizer: vocês vão me ajudar no fortalecimento da instituição e na implementação de toda essa política do Ministério da Educação que envolve uma transformação na educação básica brasileira; e eu vou batalhar trabalhar para gente aprovar o plano de carreira, vamos trabalhar para gente aprovar o plano de carreira ate o ultimo momento.

Dentre os principais pontos destacados nas entrevistas estão: a boa relação que o presidente tem com os servidores, a iniciativa de nomear para as diretorias os servidores da casa e a “luta política” que o presidente assumiu para conseguir o plano de carreira: “*É verdade que o presidente comprou essa briga, é uma briga dele*” (DIRETOR – GRUPO 2). Segundo um coordenador do grupo 3:

Quando o presidente, o Dr. Henrique, assumiu ele buscou valorizar muita gente da educação, então hoje você vê, tem a Gina, coordenadora de orçamento, é da casa, tem o Adalberto, coordenador de planejamento, é uma coordenação nova, ele é da casa. Dos diretores, o Freitas é da casa, o Toninho que é da financeira já estavam na antiga diretoria da casa. E eu acho que o pessoal da casa se sentiu valorizado. Um ponto que é legal, que o presidente tem, ele realmente quer melhorar o FNDE, ele quer fortalecer, e ele quer deixar como um órgão de bastante visibilidade. COORDENADOR (GRUPO 3)

No grupo 4, essa atuação também é reconhecida, quando perguntado sobre as melhoras na organização, o entrevistado do grupo 4 afirmou: *“Hoje como eles [diretoria] estão abrindo espaço para a gente, capacitação interna, uns cursos para a gente. É bem melhor, a gente se sente bem melhor”*.

Ainda dentro da atuação do presidente e das diretorias, os entrevistados destacaram o fato da atual gestão abrir espaço para a participação de outras entidades no processo de mudança organizacional. Nesse sentido, o projeto de fortalecimento institucional, executado pela Fundação Getúlio Vargas, desde 2004, foi apresentado como importante componente no processo de mudanças da organização. Verifica-se essa questão na fala de alguns dos entrevistados:

Então quer dizer, todo esse trabalho da FGV, que é uma espécie de espelho, pra gente ver como ainda a gente pode melhorar em termos de tecnologias mesmo, em termos de informatizar as nossas áreas. COORDENADOR (GRUPO 3)

O fortalecimento institucional da FGV vem dando uma maturidade muito grande para os servidores e para a própria administração superior perceber a necessidade de mudança do FNDE. TÉCNICO (GRUPO 2)

Criamos uma rede executiva formada por chefes estratégicos, o responsável pelo cara operacional, pelo terceirizado, pelo colaborador. É uma rede heterogênea para poder forjar essa transição [fortalecimento institucional] de uma maneira mais homogênea possível. Ela funcionou bem mais depois que foi assumida pelo pessoal da FGV. DIRETOR (GRUPO 2)

Esse posicionamento aberto à contribuição de instituições externas evidencia uma gestão preocupada em modernizar a organização de forma participativa e transparente. O esforço da atual administração foi reconhecido por todos os grupos e, mais que isso, foi aprovado pela maior parte deles - apesar das dificuldades e desafios ainda presentes. Tal aprovação demonstra que o esforço para integrar a organização e acomodar as idiossincrasias tem gerado um resultado positivo entre os servidores do FNDE.

As questões trabalhadas nessa seção também apresentaram um importante ponto que não foi tratado de forma central no referencial teórico e no tipo ideal. Por apresentar caráter menos geral, a atuação individual e equalizadora do presidente do Fundo e de sua diretoria, não foi discutida de modo aprofundado. Entretanto é importante que seja destacada. Segundo o estudo de Cavalcanti (2005), os gerentes com essas características seguem algumas estratégias de ação e de práticas gerenciais⁵⁴ que permitem o desenvolvimento de ações gerenciais efetivas em ambientes organizacionais que muitas vezes dificultam a atuação dos gerentes. A atuação dos gestores do FNDE se aproxima muito do que este autor denomina de “gerente equalizador”. A atuação destes gerentes é responsável por grande parte do sucesso do processo de modernização do Fundo. Porém, é importante ressaltar que essa ação equalizadora deve ser analisada de forma vinculada à reforma organizacional levada a cabo por instituições externas, que estão propiciando mudanças importantes nos processos internos da organização. Esta tem ajudado a consolidar as mudanças dentro da organização para que dependa cada vez menos da ação de seus gerentes e passe a funcionar de forma mais coletiva e alinhada.

⁵⁴ As oito estratégias de ação identificadas pelo autor são: compartilhar quadros de referência; explorar os limites da formalidade; fazer o jogo da burocracia; induzir o envolvimento dos outros; promover a coesão interna; criar escudos contra transgressões; superar restrições internas; e permitir o florescimento de estruturas (CAVALCANTI, 2005:194).

4.2.3 Ajustes dos tipos ideais

As entrevistas forneceram as informações necessárias para o ajuste dos tipos ideais. A partir desses ajustes pode-se criar um quadro mais exato dos diferentes grupos que compõem o FNDE, assim como seus valores e interesses.

1. Grupo de Servidores de Carreira do FDNE: as entrevistas confirmaram a maior parte dos pontos apresentados no tipo ideal, como as questões que envolveram incorporação da FAE pelo FNDE, o “desmonte do Estado”, a forte identidade dos ex-servidores da FAE e os desvios no entendimento da missão da organização.

Um ponto que não foi trabalhado nem no tipo ideal e nem no histórico institucional foi que após o processo de incorporação muitos programas continuaram a serem geridos por grupos da FAE. Foi por isso que alguns dos entrevistados utilizaram o termo “ilhas”, quando se referiam aos servidores da FAE que permaneceram nos mesmos programas. As resultantes mais diretas foram duas: a primeira é que por permanecerem unidos, os servidores da FAE continuaram a conduzir o gerenciamento dos programas de forma eficiente. Por outro lado, esse isolamento dificultou ainda mais o processo de integração entre os servidores dos dois órgãos.

2. Grupo de Servidores de Carreira da extinta FAE: as entrevistas confirmaram a maior parte das características apresentadas no tipo ideal. Todos os entrevistados que foram servidores da FAE destacaram que a divisão interna ainda existe, entretanto ela não possui um caráter competitivo ou mesmo conflituoso. Os entrevistados destacaram que dentro da organização essa distinção já não é tão clara, porém nas reuniões sociais fora da organização esse tema sempre vem à tona.

Essa relação social é importante para confirmar a existência de um grupo de servidores que compartilham valores que muitas vezes transcendem os limites da organização. Isso também confirma a idéia de que a FAE possuía uma cultura, um *ethos* corporativo, mais forte que do FNDE.

No que tange ao processo de incorporação, os entrevistados também foram unânimes ao destacar que o início do processo marcado por tensões e conflitos. Essas tensões foram geradas pela diferença salarial e de benefícios entre os servidores das duas instituições, onde mais uma vez a FAE era mais bem estruturada que o FNDE.

O único ponto contemplado no modelo ideal que não se confirmou, foi em relação ao comprometimento com a atividade fim. Os entrevistados demonstraram preocupação com a atividade fim da organização e em alguns casos acharam acertada a decisão que resultou na incorporação da FAE pelo FNDE⁵⁵.

3. Grupo de Servidores Comissionados (DAS): este grupo apresentou diferenças importantes quando relacionado ao tipo ideal. Em primeiro lugar, a maior parte dos cargos DAS são ocupados por servidores de carreira do governo federal. No caso das diretorias todas elas são ocupadas por servidores de carreira do governo federal, e dentre esses diretores, três são servidores do próprio FNDE. Isso muda, em parte, a análise desenvolvida pelo modelo ideal, visto que esses diretores possuem o *ethos* de um servidor público e com isso compartilha alguns dos interesses dos servidores. No caso dos diretores que estão cedidos de outros órgãos da administração pública federal, a diferença é que mesmo sendo servidores

⁵⁵ O entrevistado apesar de considerar acertada a incorporação lembra, como os outros entrevistados, que o processo foi traumático e poderia ter sido melhor conduzido.

estatutários, sua inserção e sua permanência na organização são dependentes de uma indicação política. Ou seja, sua atuação no Fundo é temporária. Isso faz com que esses diretores compartilhem os interesses e valores expostos no modelo ideal. Desse modo, eles possuem uma preocupação muito grande com a atividade fim do FNDE, como resultado de um interesse político maior. É importante destacar que não está se fazendo juízo de valor sobre esse interesse, visto que ele é inerente à política e pode, como ficou evidente nas entrevistas, convergir com os interesses da sociedade, de forma a evitar um jogo de soma zero.

4. Grupos de Funcionários Terceirizados: esse grupo, o maior dentro da organização, também apresentou algumas diferenças em relação ao modelo ideal apresentado na seção anterior. A mais importante delas, evidente em todas as respostas, é que os entrevistados se sentiam pertencentes ao FNDE, mesmo que em alguns casos essa identidade fosse meio confusa – o indivíduo se sentia “meio FNDE” e “meio Poliedro”. Estes servidores também sentiam falta de poderem participar dos cursos de capacitação oferecidos pelo Fundo e mais uma vez, sentindo-se excluídos da organização. No que se refere à motivação, todos concordaram que esse arranjo organizacional somado aos limites legais impostos pela contratação via terceirização comprometem ou atrapalham a motivação desse grupo. O interesse mais direto desses servidores é o de ingressar no serviço público por meio de concurso. Nesse sentido, verifica-se uma constante “insatisfação” com o atual emprego, o que confirma os interesses e valores apresentados no tipo ideal.

5. Grupos de Funcionários de Contrato Temporário da União (CTU): o entrevistado desse grupo tem uma história de vida no setor público, o que o diferencia dos demais. Porém sua avaliação do grupo confirma os pontos levantados pelo modelo ideal. Seus interesses são

mais imediatos devido à limitação imposta por seu contrato. A formação acadêmica desses atores, somadas a experiência permitem que eles tenham uma autonomia maior para deixar o Fundo, o que gera em certos momentos dificuldades para os setores onde estão alocados.

Os tipos ideais ajustados permitem a criação de dois quadros, ambos apresentam uma síntese dos pontos trabalhados nas entrevistas. O primeiro apresenta (Quadro 3) as percepções e valores desses atores sobre a organização. O segundo (Quadro 4) destaca os interesses dos servidores, que são baseados nos valores apresentados no quadro 3 (vide página 105).

O quadro demonstra que a percepção sobre as clivagens internas está presente em todos os grupos, com exceção do grupo 3, que compreende as posições de direção, ocupadas por servidores que estão a pouco tempo na organização, que não vêem isso de forma clara.

A identificação institucional, como foi previsto, só se apresenta em nível alto entre os funcionários de carreira do FNDE (grupo 1), e em nível médio⁵⁶ nos grupos 2 e 4. Com baixa identificação, estão os grupos 3 e 5, em que ambos os casos isso é decorrente do caráter passageiro desses servidores na organização, sendo que o grupo de servidores CTU's (grupo 5) tem ainda a peculiaridade de não estar alocado no mesmo local que os demais grupos.

⁵⁶ Em alguns casos individuais existe uma alta identificação, tanto no grupo 2 quanto no 4.

Quadro 3 - Valores e Percepções dos Grupos do FNDE

GRUPO	Nº Grupo	Divisão Servidores de carreira e terceirizados/CTU's	Divisão entre FAE e FNDE	Identificação institucional	Visão sobre a Missão do Fundo	“Desmonte do Estado”
Servidores de Carreira do FNDE	1	Evidente	Evidente	Alta	Clara apenas para os que ocupam cargos DAS	Alijou a estrutura burocrática e comprometeu o funcionalismo público
Servidores provindos da FAE	2	Evidente	Evidente	Média	Clara apenas para os que ocupam cargos DAS	Alijou a estrutura burocrática e comprometeu o funcionalismo público
Servidores Comissionados (DAS)	3	Pouco evidente	Pouco evidente	Baixa	Clara	Alijou a estrutura burocrática e comprometeu o funcionalismo público
Servidores Terceirizados	4	Evidente	Pouco evidente	Média	Pouco Clara	Indiferente
Servidores de Contrato Temporário da União (CTU)	5	Evidente	Pouco evidente	Baixa	Pouco Clara	Indiferente

A percepção sobre a missão do Fundo é nebulosa na maior parte dos grupos, estando clara apenas para o grupo 3 e para os demais servidores DAS. Isso se deve principalmente às mudanças organizacionais que vêm ocorrendo e à possibilidade de transferência da arrecadação do salário-educação para a Receita Federal.

A noção do “desmonte do Estado” apresenta-se nos grupos 1, 2 e 3, que por razões diferentes possuem a mesma visão. De um lado, os grupos 1 e 2 por terem vivenciado a reforma gerencial de 1998 e seus traumas e, de outro, o grupo 3 por ser constituído por servidores de que possuem um entendimento diferente, do governo anterior, sobre o papel do Estado. Já os grupos 4 e 5, não apresentam uma preocupação ou uma opinião mais elaborada sobre este

tema, que não apareceu nas entrevistas. No Quadro 4 são apresentados os principais interesses dos grupos, que estão relacionados diretamente às percepções apresentadas.

Quadro 4 – Interesses dos Grupos do FNDE

GRUPO	Nº Grupo	Ambientação Institucional	Planejamento e transparência	Plano de Carreira	Engajamento
Servidores de Carreira do FNDE	1	Positivo	Necessário para o desenvolvimento do Fundo	Essencial	Alto
Servidores provindos da FAE	2	Positivo	Necessário para o desenvolvimento do Fundo	Essencial	Alto
Servidores Comissionados (DAS)	3	Positivo	Necessário para o desenvolvimento do Fundo	Essencial – “briga política” adotada pelos dirigentes.	Alto
Servidores Terceirizados	4	Positivo	Indiferente	Indiferente	Médio
Servidores de Contrato Temporário da União	5	Indiferente	Importante no que se refere apenas ao programas que está inserido	Indiferente	Baixo

O quadro acima apresenta de forma resumida os interesses mais destacados nas entrevistas. Verifica-se que os grupos 4 e 5 apresentam interesses diferentes dos grupos 1, 2 e 3. O grupo 5 parece ser o que possui os interesses mais divergentes do restante da organização, assim como seu nível de engajamento, que é o menor. O grupo 4 apesar de não ter interesse direto na adoção do plano de carreira (que pode inclusive acabar com seu posto de trabalho, já que a idéia é a de contratar servidores por meio de concurso), possuem um engajamento maior que o do grupo 5, visto que possuem, pelo tempo que estão trabalhando no Fundo, uma maior identificação institucional (ver quadro 3). Os grupos 1, 2 e 3, mais uma vez, possuem similaridades, novamente por razões diferentes. No caso do plano de carreira, os grupos 1 e 2

têm interesse na melhora e na homogeneização dos salários. Já o grupo 3 assumiu essa “briga política” objetivando imprimir um novo modelo organizacional ao FNDE.

No tocante à transparência o grupo 5, mais suscetível ao remanejamento organizacional de seus programas, possui uma preocupação maior apenas sobre estes. Os servidores terceirizados (grupo 3), no geral, permanecem nas funções quase que independentemente das trocas de governo ou reformas organizacionais⁵⁷, portanto não apresentaram preocupação direta com o assunto. Os servidores dos grupos 1 e 2, pela história recente de fusões, são os mais interessados no planejamento e transparência. O grupo 3 tem uma preocupação mais gerencial em relação ao o planejamento. Os servidores deste grupo percebem o planejamento mais como um instrumento de gestão e facilitador para o desenvolvimento de suas atividades, do que uma preocupação pessoal.

No último item, engajamento, os grupos 1, 2 e 3 possuem um alto comprometimento. Os dois primeiros pela simples razão de que o FNDE provavelmente será seu local de trabalho até a sua aposentadoria, onde provavelmente ocorrerão suas realizações profissionais e pessoais. O grupo 3 possui um alto comprometimento devido à necessidade de legitimação de sua passagem pelo Fundo, vinculada a uma visão de modernização do Estado, onde este ocupa um papel protagônico, diferentemente do modelo anterior (calcado no *New Public Management*). O grupo 4 possui um engajamento maior do que se esperava, pelo fato, já comentado, de que estão há muito tempo trabalhando na organização. Por fim, o grupo 5 apresenta o menor nível de engajamento, devido às questões do tipo de contrato e local de trabalho, ambos já discutidos.

⁵⁷ Isso ocorre, pois no geral os servidores terceirizados não ocupam cargos gerenciais ou estratégicos.

Esses quadros representam os valores, interesses e percepções gerais dos atores organizacionais. Não são absolutos, já que os indivíduos pertencentes a cada grupo podem pautar sua atuação em valores predominantes em outros grupos, como estratégias de ação. Não obstante, esses quadros revelam as linhas gerais de cada grupo e como eles tendem a pensar e a agir dentro da organização.

Conclusão

Este estudo procurou analisar de forma sistêmica as mudanças organizacionais na esfera pública, tendo como elemento empírico aquelas em curso no FNDE. Para isso, estabeleceu-se uma metodologia que procurou incorporar elementos da estrutura e da cultura organizacional dentro de uma perspectiva que leva em conta elementos histórico-institucionais.

No que tange ao papel das estruturas e suas transformações, estabeleceu-se uma análise que procurou verificar os principais acontecimentos desse processo. No que se refere à interpretação dos elementos da ação social dos indivíduos, adotou-se uma perspectiva de análise que seguiu os pressupostos de Max Weber e sua teoria de ação social, de Swidler com a concepção de ação por meio da utilização de *tool kit* de valores e símbolos, e de Giddens, com seu conceito de agente.

Com base nessa análise identificou-se a evidência de que os atores organizacionais, no caso os servidores do Fundo, são indivíduos dotados de uma ação organizacional baseada em características muito complexas, que incorporam desde a percepção de elementos estruturais - como a necessidade da adoção de um plano de carreira, até elementos menos objetivos - como a noção do tipo de Estado adotado pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e suas conseqüências para a organização.

O caso do FNDE ajuda a compreender que a ação dos indivíduos muitas vezes, ou na maior parte delas, não segue uma racionalidade utilitarista no sentido que atesta a teoria econômica. Em vez disso, as ações possuem uma racionalidade que se constrói com base em um processo de interação social e organizacional, que são marcadas por experiências reais verificadas nas

mudanças estruturais e culturais. Essa relação cria uma percepção da organização e de seus valores que servem de “*tool kits*” para ação destes indivíduos. Um bom exemplo de que os atores não agem apenas em função de seus interesses, foi verificado no caso dos servidores terceirizados. Era de se esperar que esses atores guardassem pouca ou nenhuma identificação com o FNDE, já que não eram vinculados a ele. Mas a interação social desses atores dentro da organização gerou uma identificação, que mesmo sendo parcial, é percebida e reconhecida pela maior parte dos servidores de carreira.

Ao se estabelecer quais dos elementos analisados, aspectos estruturais ou culturais, têm maior influência na ação dos atores, é necessário levar em conta os momentos históricos da organização. Para isso, foram analisados os acontecimentos mais importantes do histórico institucional do Fundo, como a incorporação da FAE.

Constatou-se, por exemplo, que a incorporação da FAE, como uma medida estrutural, não afetou diretamente os valores de seus servidores, que continuaram a se identificar com valores construídos dentro dessa organização. Por outro lado, isso afetou diretamente a cultura do FNDE, que passou a incorporar novos atores com diferentes culturas.

Ou seja, uma mesma mudança que produziu resultantes menos severas, do ponto de vista cultural, nos servidores da FAE que cristalizaram seus valores, produziu nos servidores do FNDE uma maior complexidade identitária em seu *ethos* corporativo, que já não era tão forte. Entretanto, essa mudança estrutural não teve resultantes tão traumáticas nas tarefas dos servidores do FNDE, que no geral se mantiveram em seus postos e no seu local de trabalho. Por outro lado, atingiu fortemente as tarefas dos servidores da FAE, que viram alguns de seus departamentos serem extintos, além da mudança de seu local de trabalho.

Já em outro processo de incorporação, que ocorreu com os programas da Dipro, não se verificou o mesmo choque de culturas. As razões são diversas. Em primeiro lugar a Dipro ainda se encontra separada fisicamente do FNDE, o que minimiza a interação com os outros grupos da organização. Em segundo lugar, existe uma autonomia gerencial maior na Dipro, o que evita maiores conflitos com outras áreas. Em terceiro lugar, as mudanças que antecederam a incorporação dos programas da Dipro pelo o FNDE, no longo prazo, resultaram em um aprendizado por parte dos atores da organização. Esse aprendizado que ocorreu de forma traumática durante a incorporação da FAE, gerou, pelo menos em parte, um processo de adaptação às novas mudanças nos atores envolvidos. Em quarto lugar, os valores e os interesses compartilhados pelos servidores que hoje compõem a Dipro não são tão coesos com os da FAE, visto que seu corpo é constituído por servidores de contrato temporário. Essa sazonalidade nos contratos provavelmente limita a construção de valores mais fortes entre os atores desse grupo. Por último, é importante destacar que a atual gestão do FNDE está atenta às questões levantadas. Suas atividades de integração como “O FNDE fala para o FNDE”, “Café da manhã com o presidente” e o projeto “Qualidade de Vida”⁵⁸, juntamente com a ampliação da participação das instituições externas no apoio do projeto de desenvolvimento institucional do órgão, demonstram a preocupação em se criar uma interação social ampliada e organizacionalmente efetiva, difundida entre os atores organizacionais.

O plano de carreira é outra medida que deve ser analisada à luz das questões estruturais e culturais. É interessante observar que o plano de carreira é uma medida que tem um caráter que aqui se concebeu como estrutural, contudo suas resultantes parecem ser, na visão dos

⁵⁸ É um projeto que envolve atividades de diversos tipos como dança, Yoga, etc. Ver as atividades desse programa no anexo 2.

grupos 1, 2, 3 e 4, de ordem cultural e motivacional. Essa constatação está de acordo com a idéia de que os grupos vêem nas reformas organizacionais soluções para questões de ordem cultural, como foi abordado anteriormente. Por outro lado, quando perguntados qual foi a ação mais importante para minimizar e integrar a organização, os grupos destacaram as palestras, as conversas, além da transparência.

O que se pode concluir desse posicionamento dos entrevistados é que uma mudança organizacional demanda ações de ordem mais subjetiva, lúdica, como as palestras e reuniões de ambientação institucional, mas concomitantemente também demanda uma ação que sustente tais transformações culturais. Segundo os entrevistados, essa ação sustentadora seria o plano de carreira, que viria para superar as idiossincrasias de identidades e, conseqüentemente, homogeneizar as diferentes estratégias de ação dos indivíduos, de uma forma mais permanente.

Em suma, este estudo procurou entender como as pessoas percebem e agem na organização em transformação, e verificou que este processo é muito mais complexo do que preconiza a perspectiva utilitarista. Como abordado no referencial teórico, as racionalidades são múltiplas, e agem de modo diferente em cada indivíduo, não obstante quando analisadas, devem seguir alguma racionalidade e princípio de causalidade. Nesse sentido, foi importante traçar alguns valores e interesses gerais subjacentes a cada grupo com o objetivo de se compreender como se formou uma organização que é essencialmente plural e, simultaneamente, singular em suas percepções. Durante as entrevistas constatou-se que o histórico organizacional e pessoal do atores influencia mais suas percepções, valores e interesses (*tool kits*) que sua posição na hierarquia da organização.

Por fim, conclui-se que no âmbito dos estudos organizacionais, em geral, e no estudo das mudanças organizacionais, em particular, deve-se procurar incorporar elementos de ordem estrutural e organizacional dentro de um entendimento dinâmico dessa relação, visando uma compreensão menos dicotômica, como é proposto por Weber, Giddens e Swidler. Esses princípios, acredita-se, devem nortear os processos de modernização institucional como elementos vertebradores nesse tipo de intervenção.

Referências Bibliográficas

ALVES, Sérgio. A hibridez da estrutura em duas grandes empresas: uma abordagem analítica multidimensional. In: *Anais do XXVIII ENANPAD*, 2004.

BARNARD, C. I. *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press, 1938.

BOURDIEU, P. Structures, Habitus, Pratiques. In: CRAIG Calhoun, et. al. eds. *Contemporary Sociological Theory*. Oxford: Blackwell Publishers, 2004

_____. *Sociologia*. Renato Ortiz org.. São Paulo: Ática, 1983.

BRASIL. Decreto nº 5.157, de 27 De Julho de 2004.

_____.Decreto nº 4.626, de 21 De Março de 2003.

_____.Decreto nº 3.034, de 27 De Abril de 1999.

_____.Medida Provisória n.º 1.549-27, de 14 de Fevereiro de 1997.

_____.Decreto nº 723, de 18 de Janeiro de 1993.

_____.Decreto nº 144 de 8 de Maio de 1991.

_____.Portaria nº 654, de 04 de Dezembro de 1981.

_____.Decreto-Lei nº 872, de 15 de Setembro de 1969.

_____.Lei nº 5.537, de 21 de Novembro de 1968.

BURNS T, STALKER G.M. *The Management of Innovation*. Tavistock Publications, 1961.

BURRELL, G., e MORGAN, G. *Sociological paradigms and organizational analysis*. London: Heinemann, 1982.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI, Bianor. S. *O Gerente Equalizador – Estratégias de gestão no setor público*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. Da Modelagem à Improvisação: reinterpretando a Modelagem Organizacional. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. jul/ago. 2004.

CHANDLER A.D.Jr. *Strategy and Structure, Chapters in the History of the Industrial Enterprise.*, Cambridge: The MIT Press, 1962.

COHEN, P., *Modem Social Theory*. New York: Basic Books, 1968.

_____. *Teoria Social Moderna*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1967.

COHN, A. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. *Planejamento e Políticas Publicas* (IPEA), Brasília, v. 12, p. 1-18, 1995.

CRAIG Calhoun, et. al. eds. *Contemporary Sociological Theory*. Oxford: Blackwell Publishers, 2004.

DURKHEIM, Emile. *O Suicídio. Estudo de Sociologia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FAYOL, Henry. *Administração Industrial e Geral*. São Paulo: Editora Atlas, 1950.

FERREIRA, Caio Marcio Marini. A modernização da gestão pública na transição pós-burocrática no Brasil. In: *XI CLAD*. Caracas. 1997. *Anais*.

FIGUEIREDO, Vilma. Atualidade de Max Weber. In: *A atualidade de Max Weber*. Jessé de Souza (org.). Brasília, Editora Unb. 2000. p. 319-323.

FRARE, Irineu R. Perspectivas para consolidação do marco regulatório brasileiro a partir da eleição do governo Lula: uma reflexão político-organizacional. *Congresso de Clad* Santiago, 2005.

FUNDO NACIONAL DA EDUCAÇÃO – FNDE. Disponível em: <www.fndegov.br>. Acesso em 10 dez. 2005.

FULBROOK, Mary. Max Weber Interpretative Sociology: A Comparison of Conception and Practice. In: *The British journal of Sociology*, Vol. 29, No. 1 (Mar. 1978), 71-82.

GALBRAITH, Jay R. *Organization Design*. Pennsylvania: Wharton School, 1997.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. New York: basic Books, 1973.

_____. *Islam observed. Religious development in Morocco and Indonesia*.

Chicago: University of Chicago Press, 1968.

GIDDENS, Anthony. Some New Rules Of Sociological Method. In: CRAIG Calhoun, et. al. eds. *Contemporary Sociological Theory*. Oxford: Blackwell Publishers, 2004.

_____. *Capitalismo e moderna teoria social*. Lisboa: Ed. Presença, 1998.

GUSMÃO, Luis de. A Concepção de Causa na Filosofia das Ciências Sociais de Max Weber..In: *A atualidade de Max Weber*. Jessé de Souza (org.). Brasília, Editora Unb. 2000. p. 235-259.

HANNERZ, U. *Cultural complexity: studies in the social organization of meaning*. New York: Columbia University Press, 1992.

HENNIS, Wilhelm. *Max Weber: Essays in Reconstruction*. London: Allen & Unwin, 1988.

HUNTINGTON, Samuel. *O Choque das Civilizações*. São Paulo: Record, 1997.

INGLEHART, Ronald. Cultura e Democracia. In: Harrinson, L., Huntington, S. (org.). *A Cultura Importa*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

KRAMER Paulo. Alexis de Tocqueville e Max Weber: Respostas Políticas ao Individualismo e ao Desencantamento na Sociedade Moderna. In: *A atualidade de Max Weber*. Jessé de Souza (org.). Brasília, Editora Unb. 2000. p.163-197..

LANDES, David. Quase toda diferença está na cultura. In: HARRINSON, L., HUNTINGTON, S. (org.). *A Cultura Importa*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

LAWRENCE P.R., LORSCH J.W. *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*. Homewood, 1967.

MARTINS. H. F. Prefácio à Segunda Edição. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *Introdução à organização burocrática*. 2a. edição revisada, São Paulo: Editora Thomson, 2003.

MARX, Karl. *O capital (crítica da economia política)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

MISES I. L Von. *Human Action: a treatise on economics*. Chicago: Contemporary Books, 1966.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

MORGAN, G. and SMIRCICH, L. The Case for Qualitative Research. In: *Journal of Management Review*, vol.5 , No. 4. 1990. pp. 491.

MOTA, Fernando C. Prestes. Organizações: vínculo e imagem. In: *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: FGV v.31, n.3, p.5-11, jul./set.1991

_____. Organização, automação e alienação. In: *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: FGV, v.24 , n.3 , jul./set. 1984.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

NETO, A. Delorenzo. *Sociologia aplicada à Administração – Sociologia Organizacional*. 2ª. edição. Editora Atlas. São Paulo, 1979.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reinventing Government*. Reading, Addison-Wesley, 1992.

PARSONS, Talcott. *The structure of social action*. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1949.

PEIRANO, Mariza G. S. Max Weber e a Antropologia. In: *A atualidade de Max Weber*. Jessé de Souza (org.). Brasília, Editora Unb. 2000. p.91-104.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: 3º ed FGV, 2002.

RAGIN, C. C. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A Redução Sociológica*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965

_____. *Administração e contexto brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

_____. Modelos de Homem e Teoria Administrativa. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v.18, n. 2, abr/jun. 1984.

_____. *A nova ciência das organizações*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

REIS, F. W. Weber e a Ciência Social Atual. In: *A atualidade de Max Weber*. Jessé de Souza (org.). Brasília, Editora Unb. 2000. p.305-318.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a origem das desigualdades entre os homens. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

RUEDIGER, M. A. e RICCIO, V. Entre o gerencialismo e a república: dilemas culturais e institucionais de uma agência pública. In: *XVII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 2005.

SCOTT, W. R. Symbols and Organizations: From Barnard to the Institucionalists. In: Williamson, Oliver E.ed. *Organization Theory: From Chester Bernard to the Present and Beyond*. Busstk, 1990.

SETTON, Maria da Graça J, (2002), A teoria do *habitus* em Pierre Bourdieu - uma leitura contemporânea. In: *Revista Brasileira de Educação*. ANPED, Mio/agosto, n/20. pp.60-70.

SIMON. Herbert. *Models of Bounded Rationality Behavioral Economics and Business Organization*. Cambridge: MIT Press, 1982.

SMIRCICH, Linda, Concepts of culture and organizational analysis, in *Administrative Science Quarterly*, nº 28, 1983, pp. 339-358.

SWEDBERG. Richard. *Max Weber e a Idéia de Sociologia Econômica*. Editora UFRJ. 2005.

SWIDLER, Ann. Culture in Action: Symbols and Strategies. In: *American Sociological Review* 51 April 1986, p. 273-86.

YIN, R. Case study research: Design and methods (1st ed.). Beverly Hills: Sage publishing, 1984.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1976.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Ed. Pioneira, 2000.

_____. Metodologia das Ciências Sociais. São Paulo: Cortez Editora, 1992.

_____. *Economia e sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

_____. *Ensaio de Sociologia*. GERTH, Hans e WRIGHT MILLS, C. (orgs.). Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WEICK, Karl E. *Organizational Redesign as Improvisation*. In *Organizational Change and Redesign*, ed. George P. Huber e William H. Glick, 346-379. Nova York: Oxford University Press, 1993.

WEISS, Richard M. Weber on Bureaucracy: Management Consultant or Political Theorist? In *The Academy of Management Review*, Vol. 8, No. 2. (Apr., 1983), pp. 242-248

Anexo 1

Detalhes dos principais programas geridos pelo FNDE.

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Descrição: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos da educação infantil (creches e pré-escola) e do ensino fundamental, inclusive das escolas indígenas, matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Objetivo: atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Orçamento 2006: R\$ 1,2 bilhão (FNDE, 2006).

BIBLIOTECA DA ESCOLA

Descrição: O programa consiste na aquisição e na distribuição de obras de literatura brasileira e estrangeira, infanto-juvenis, de pesquisa, de referência além de outros materiais de apoio a professores e alunos, como atlas, globos e mapas.

Objetivo: incentivar o hábito da leitura e o acesso à cultura junto aos alunos, professores e a comunidade em geral.

Orçamento 2003: R\$ 110 milhões (FNDE, 2006)

APOIO AO ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Descrição: destina-se ao cidadão que não teve a oportunidade de acesso ou permanência no ensino fundamental na idade escolar própria (dos sete aos 14 anos)

Objetivo: Cumprir parte do direito assegurado pela Constituição e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, garantindo acesso e continuidade do ensino fundamental regular a todos os brasileiros.

Orçamento 2005: R\$ 460 milhões (FNDE, 2006).

LIVRO DIDÁTICO

Descrição: política inserida no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e no Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM). O PNLD distribui gratuitamente obras didáticas para todos os alunos das oito séries da rede pública de ensino fundamental. Já o PNLEM⁵⁹, implantado em 2004, prevê a distribuição de livros didáticos para os alunos do ensino médio público de todo o país.

Objetivo: prover as escolas das redes federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal com obras didáticas e para-didáticas e dicionários de qualidade (PNLD) e universalizar a distribuição de livros didáticos de português e matemática para o ensino médio em 2006 (PNLEM).

⁵⁹ O PNLEM passou por uma fase experimental em 2005. Em 2006 o programa se estendeu para todo Brasil, com dos estados de Minas Gerais e do Paraná que desenvolvem programas próprios.

Orçamento 2006: R\$ 135.328.248,66 (PNLEM)

TRANSPORTE ESCOLAR

Descrição: O Ministério da Educação executa dois programas voltados ao transporte dos estudantes que vivem na área rural: o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Consiste no repasse de recursos financeiros somente às organizações não-governamentais sem fins lucrativos que mantenham escolas especializadas de ensino fundamental, atendendo até 100 alunos com necessidades educacionais especiais.

Objetivo: contribuir financeiramente com os municípios e organizações não-governamentais para a aquisição de veículos automotores zero quilômetro destinados ao transporte diário dos alunos da rede pública de ensino fundamental residentes na área rural e das escolas de ensino fundamental que atendam alunos com necessidades educacionais especiais.

Orçamento 2005: PNATE R\$ 265,19 milhões e PNTE R\$ 4,25 milhões (FNDE, 2006).

FUNDESCOLA

Descrição: O Fundescola é um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, executado em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e desenvolvido com as secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse programa é financiado com recursos do governo federal e de empréstimos do Banco Mundial.

Objetivo: promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Orçamento (1999-2006): US\$ 1,3 bilhão (FNDE, 2006).

PROGRAMA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL–PROEP

Descrição: O programa decorre do Acordo de Empréstimo nº 1.052/0C-BR, assinado entre o Ministério da Educação e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e tem vigência até novembro de 2006.

Objetivo: implantação da reforma da educação profissional, especialmente no que diz respeito às inovações introduzidas pela legislação.

Orçamento US\$ 400 milhões⁶⁰ (FNDE, 2006).

⁶⁰ Desse valor, 50% são provenientes do financiamento do BID e os outros 50% são da contrapartida brasileira.

Anexo 2

Programação do Qualidade de Vida 2006

Semana da mulher; Semana da saúde; Prevenção do glaucoma; Doação de sangue; Dia mundial sem tabaco; Dia nacional de combate às drogas; Prevenção da hipertensão; Dia nacional de combate ao fumo; V Feira de Qualidade de Vida; Dia nacional de saúde bucal; Dia do diabético; Combate ao câncer; Dia mundial de combate à AIDS.

Programação permanente do Qualidade de Vida

Ginástica laboral, aulas de violão, aulas de dança – Forró, aulas de teatro, Yoga, Cine FNDE, ginástica aeróbica, ginástica localizada, grupo de oração evangélico, grupo de oração católico, estudo bíblico.