



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE HUMANIDADES**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**LEANDRO MENESES MAGALHÃES**

**ESTADO E SOCIEDADE: UM ESTUDO SOBRE O ENCONTRO ENTRE PÚBLICO  
E PRIVADO NA AGÊNCIA DE ESTÁGIOS DA UFC**

**FORTALEZA**

**2014**

LEANDRO MENESES MAGALHÃES

ESTADO E SOCIEDADE: UM ESTUDO SOBRE O ENCONTRO ENTRE PÚBLICO E  
PRIVADO NA AGÊNCIA DE ESTÁGIOS DA UFC

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Valmir Lopes Lima.

FORTALEZA

2014

LEANDRO MENESES MAGALHÃES

ESTADO E SOCIEDADE: UM ESTUDO SOBRE O ENCONTRO ENTRE PÚBLICO E  
PRIVADO NA AGÊNCIA DE ESTÁGIOS DA UFC

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais.

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Valmir Lopes Lima (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Me. José Estevão Machado Arcanjo  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Jawdat Abu-El-Haj  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca de Ciências Humanas

- 
- M167e Magalhães, Leandro Menezes.  
Estado e Sociedade: um estudo sobre o encontro entre público e privado na agência de estágios da UFC. / Leandro Menezes Magalhães. – 2014.  
112 f.; 30 cm.
- Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Departamento de Ciências Sociais, Curso de Ciências Sociais, 2014.  
Orientação: Valmir Lopes Lima.
1. Estágio – Universidade Federal do Ceará. 2. Burocracia – Estado. 3. Agência de estágios – Programas de Estágios. 4. Indústria e Educação. I. Título.

---

CDD 352.63

A Deus.

À minha família e amigos.

Em memória de Ricardo Pompeu.

## AGRADECIMENTOS

Tão necessário quanto uma boa memória é o exercício da autoindulgência, principalmente quando redigimos agradecimentos em linhas tão breves. Se porventura forem cometidas injustiças contra alguns apoiadores imprescindíveis ao meu ingresso à Universidade, desejo que a Providência trate de reparar-lhes com a merecida honra. Rogo aos leitores, portanto, que sejam moderados ao julgarem esta alma, se dela não sobressaltar o reconhecimento a quem se fez presente nas encruzilhadas desta pequena jornada quadrienal.

Em primeiro lugar, agradeço ao professor-orientador Valmir Lopes pela ampla liberdade concedida no processo de composição, análise e reflexão do trabalho monográfico. Não fosse por ele, creio há muito, já estar afastado do departamento, e ressalto: no ano de 2011, a apresentação do conteúdo em Ciência Política III revitalizou-me a curiosidade pelas Humanidades. Fez-me acreditar, sobretudo, na possibilidade que os estudos em Ciências Sociais podem alcançar fora dos parâmetros indigentes de parte do discurso dominante – muitas vezes meramente propagandista.

À parceria entre Setor de Estágios da UFC e Instituto de Desenvolvimento do Trabalho pelos gratificantes dois anos ao lado de profissionais competentíssimos e devotados ao serviço público (além de garantirem o tema da recente pesquisa). Tenho comigo profundas estimas ao IDT, por abrir-me as portas quando todos os outros lugares pareciam negar uma simples oportunidade. Agradeço especialmente à Gardiana, Mônica e à Rafaela pelos depoimentos e informações privilegiadas.

Aos meus mestres e amigos, Olavo de Carvalho, Augusto de Franco, Rômulo Setenareski Lopes, Adolfo Hindenburg, Fábio Paes (companheiro de turma), Joelson Sampaio, pelos quais sou eternamente grato pelas lições diárias de aprendizado e múltiplas trocas de experiências e saberes.

A todos os professores, amigos e familiares que acreditaram no meu potencial: a este grupo somam-se uma variedade de atores que torceram e apoiaram, cada um à sua maneira (em especial aos meus amigos de infância e de longas datas, “Ozzy” Osvaldo e Dona Rosana, Rafael, Juliana e Carol Pompeu).

E um agradecimento especial aos estudiosos da liberdade e ao amor que devoto à verdade, sem o qual eu teria sido medíocre em absoluto.

“Desde o primeiro século da história brasileira, a realidade se faz e se constrói com decretos, alvarás e ordens régias.” (Raymundo Faoro).

## RESUMO

“Estado” e “sociedade” no Brasil são entes abstratos que possuem lógicas distintas de relacionamento institucional. Ambos são representados por atores sociais, “públicos” e “privados”, que negociam suas posições conflitantes em uma arena burocrática que ao longo do tempo foi incapaz de universalizar-se plenamente. Tais diferenças acabam por moldar a relação entre os dois à medida que fatores informais do processo, a exemplo da ambiguidade das normas, das exigências da comunidade, das práticas antirracionalistas de funcionários, dentre outros, interferem nas ações cotidianas das repartições e criam um universo social moldado por laços personalistas. A pesquisa foi realizada na agência de estágios da Universidade Federal do Ceará (UFC), ambiente centralizado onde os estudantes da referida instituição regularizam seus contratos de estágios curriculares e não obrigatórios. Expõe-se e examina-se as principais etapas do processo de orientação, encaminhamento e cadastro de estágios concomitantemente à emergência contraditória desses elementos informais que também auxiliam a resolução de inúmeros problemas cotidianos da agência.

**Palavras-chave:** Público e Privado. Burocracia. Estágios. Universidade. Ação Social. Estado.



## **ABSTRACT**

"State" and "society" in Brazil are abstract entities that have different logics of institutional relationships. Both represented by "public" and "private" social actors, which negotiate their conflicting positions in a bureaucratic arena that over the times was unable to fully universalize themselves. Such differences ended up shaping the relationship between the two such as informal process factors, as the ambiguity of the standards, as the requirements of the community, as antirational practices of employees, among others, interfere in the everyday actions of the departments and create a social universe shaped by personalistic ties. The research was conducted in internship agency of the Federal University of Ceará (UFC), centralized environment where students of that institution regulate their curricular internship contracts and not mandatory internships. It explains and examines the main stages of orientation, referral and registration of internships concurrently with contradictory emergence of these informal elements that help to solve many everyday problems the agency process.

**Keywords:** Public and Private. Bureaucracy. Internships. University. Social action. State. Governance.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARGOS/UFC	Sistema de Protocolo e Comunicação da UFC
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAT	Centro de Atendimento ao Trabalhador
CEPE/UFC	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFC
CIEE	Centro de Integração Empresa-Escola
CIUSP	Coordenadoria de Integração Universidade-Setor Produtivo
CGC	Cadastro Geral de Contribuintes
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CND	Conselho Nacional de Desenvolvimento
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIUSP	Divisão Integrada Universidade-Setor Produtivo
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FIEC	Federação dos Industriários do Estado do Ceará
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IDT	Instituto de Desenvolvimento do Trabalho
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IMO	Intermediação de Mão de Obra
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
NIT	Número de Identificação do Trabalhador
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PFD	Programa Federal de Desregulamentação
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNSP	Política Nacional de Participação Social

POPFOR	Pré-Universitário Popular de Fortaleza
PREX	Pró-Reitoria de Extensão da UFC
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação da UFC
PROAdm	Pró-Reitoria de Administração da UFC
PRAE	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da UFC
RH	Recursos Humanos
SAA	Sistema de Atendimento Agendado
SEDEX	Serviço de Encomenda Expressa
SESC	Serviço Social do Comércio
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
T.A.	Termo Aditivo
T.C.E.	Termo de Compromisso de Estágio
UF	Unidade da Federação
UFC	Universidade Federal do Ceará

## LISTA DE ANEXOS

<b>ANEXO A – CARTA DE ENCAMINHAMENTO PARA ESTÁGIOS NÃO OBRIGATÓRIOS.....</b>	<b>86</b>
<b>ANEXO B – FICHA DE AVALIAÇÃO DO ESTAGIÁRIO.....</b>	<b>87</b>
<b>ANEXO C – O PARECER SOBRE CONCESSÃO DE ESTÁGIO.....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXO D – O SISTEMA INTERNO CIUSP.....</b>	<b>89</b>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 A EMERGÊNCIA DO PROBLEMA: ESTADO E BUROCRACIA RACIONAL NO BRASIL</b> .....	19
<b>2.1 A modernização do Estado brasileiro</b> .....	19
<b>2.2 O que é burocracia e o que é burocratização?</b> .....	25
<b>2.3 Estado Patrimonial e neopatrimonialismo: as bases do sistema político brasileiro</b>	27
<b>3 DIUSP, CIUSP E AGÊNCIA DE ESTÁGIOS</b> .....	30
<b>3.1 Breve histórico e Denominação da agência</b> .....	30
<b>3.2 Estrutura Interna e Agentes</b> .....	32
<b>4 A ATUAÇÃO DA COORDENADORIA</b> .....	37
<b>4.1 A coordenadoria de estágios é um setor burocrático racional?</b> .....	37
<b>4.2 As ações da agência de estágios</b> .....	39
<b>4.3 Limitações da burocracia racional-legal no setor de estágios</b> .....	44
<b>5 DEIXAR PASSAR</b> .....	49
<b>5.1 O dilema da ação: deixar ou não passar?</b> .....	50
<b>5.2 O planejamento estratégico de 2013</b> .....	55
<b>5.3 Os efeitos de sistema na agência de estágios</b> .....	58
<b>5.3.1 Diferença de trinta minutos entre estágio e disciplinas cursadas</b> .....	62
<b>5.3.2 Assinatura retroativa de termos de compromisso e convênio</b> .....	63
<b>5.3.3 A solicitação de parecer sobre concessão de estágio</b> .....	64
<b>5.3.4 Ausência de documentos e assinaturas</b> .....	65
<b>5.4 A racionalidade aplicada à arena burocrática</b> .....	66
<b>6 OS SISTEMAS INTERNOS: CIUSP E SINE-IDT</b> .....	70
<b>6.1 O CIUSP</b> .....	70
<b>6.2 IMO: a última etapa do controle burocrático</b> .....	73
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	79
<b>8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	83

**9 ANEXOS..... 86**

## 1 INTRODUÇÃO

Os estratos burocráticos (especificamente as repartições públicas) constantemente sofrem ataques das mais variadas cores<sup>1</sup>. A simples ideia de se pronunciar o termo “burocracia” perante qualquer pessoa quase sempre atrai toda a sorte de designações imprecisas sobre a realidade do fenômeno. Para o “homem comum” ou “homem das massas”, terminologias respectivamente adotadas por Mises (2010, p. 33) e Ortega y Gasset (2001, p. 34) a fim de retratar o cidadão comum pós-revolução moderna, a palavra burocracia é usualmente substituída por morosidade, dificuldade de se alcançar um determinado fim, complicação desnecessária e uma abundância de rótulos negativos. Na literatura, por exemplo, é quase improvável encontrar interpretações que impliquem numa abordagem realmente minuciosa ou que apresentem sua natureza polissêmica e ambígua<sup>2</sup>.

Esta pesquisa examinou durante quase dois anos a temática da burocracia em um departamento público da Universidade Federal do Ceará (UFC) – a Coordenadoria de Estágios ou simplesmente Agência/Setor de Estágios. Com efeito, destaquei nela suas principais diretrizes de atuação colocando-as sob a perspectiva de parte da sociologia da burocracia, da história dos processos constitutivos do Estado racional brasileiro (uma trajetória que abrange do patrimonialismo ao moderno Estado regulador e interventor) e principalmente daquilo que se convencionou chamar de “sociologia da ação”. Além disso, decidi complementá-la com a análise descritiva dos sistemas informatizados da agência e do balcão de atendimento do IDT. A escolha por essa inclusão se deve unicamente ao fato de que o encaminhamento *online* de estagiários é, além do desfecho das ações internas de cadastramento da agência, uma etapa de controle burocrático subserviente a uma autoridade hierárquica externa<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Para ilustrar, cito matéria do Estadão online: “#BurocraciaBR: a cultura do atraso de vida”. O especial (que foi do dia 09/04 a 15/04/2012) apontou “serviços”, “imóveis”, “saúde”, “herança”, “crédito imobiliário”, “pessoa jurídica” (dificuldade que o empreendedor tem para abrir sua empresa) e cultura burocrática como alguns dos principais responsáveis pela ausência de celeridade na realização de contratos pelo país.

Cf.: <http://economia.estadao.com.br/especiais/burocraciabr-a-cultura-do-atraso-de-vida,166132.htm>

<sup>2</sup> Lembro-os de dois exemplos. Em “O Processo” de Franz Kafka, o elemento burocrático (e totalitário) é desvelado em procedimentos absurdos materializados em tribunais e funcionários estatais que coordenam o processo inteiro sem que o personagem principal da trama (Josef K.) saiba qual acusação precisa responder em juízo. Numa abordagem mais simplista, “A morte de Ivan Ilitch”, de León Tólstoi, mostra as agruras da ascensão e declínio da vida de um burocrata russo.

<sup>3</sup> O balcão de atendimento do IDT, interligado ao SINE, funciona como unidade de atuação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O balcão tem o “acompanhamento de intermediação, a convocação de trabalhadores, a validação de cadastro de vagas e empresas” como principais objetivos institucionais. As informações estão disponibilizadas em seu portal:

Cf.: <http://sppe.mte.gov.br/portal/pages/institucional/administracao.xhtml>

O trabalho está dividido da seguinte forma: 1. Contextualização e trajetória das reformas e mudanças em torno do perfil do Estado brasileiro quanto à governabilidade e governança<sup>4</sup>; 2. Breve história da Coordenadoria de Estágios enquanto departamento administrativo responsável pelo encaminhamento de atividades pedagógico-profissionais dos estudantes da universidade: atores, estrutura interna e descrição do ambiente de trabalho; 4. Atuação e “modelo” administrativo da coordenadoria: as eventuais mudanças de operacionalização ao longo do tempo, o crivo da avaliação de procedimentos e as limitações reais do setor (a experiência mostrou que a inovação também fomentou entraves de natureza técnica); 5. A ambiguidade dos processos diários retratada pelo cruzamento de dois universos (público e privado) com lógicas distintas que influem drasticamente no roteiro de atividades efetivas e no planejamento anual; 6. Descrição de dois sistemas de cadastro de estagiários utilizados pelos agentes públicos (CIUSP e IMO).

O principal elemento norteador do estudo é uma abordagem sociológica clássica que analisa a sociedade brasileira como uma profusão de elos, traços e conectivos originados a partir de dois “espíritos” que, ao se encontrarem, proporcionam a emergência de inúmeros desdobramentos que conservam ou modificam a realidade institucional. O “espírito” da *res publica* caracterizará a agência; o “espírito” da *res privata* designará os estagiários.

Um importante componente para o entendimento da pesquisa são os elementos de normatização (o “sistema de normas”) da repartição. São dois: a lei nº 11.788 de estágio de 25 de setembro de 2008 e a resolução nº 32 de 30/10/2009 do CEPE/UFC.

A lei, instituída a fim de alterar a redação do artigo 428 da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) e revogar as outras leis precedentes (1977, 1994, 1996 e 2001), é a norma superior que determina todas as outras convenções oficiais e oficiosas do setor. O texto contém seis capítulos que definem, classificam e distribuem competências, deveres e direitos, do estagiário à concedente. Essa nova lei de estágio alterou e consolidou positivamente, segundo consulta no site do CIEE (uma agência de integração parceira da coordenadoria), alguns itens anteriormente não previstos:

a) a manutenção do caráter pedagógico do estágio e da participação da instituição de ensino na definição e aprovação do plano de atividades do estudante em ambiente de trabalho;

---

<sup>4</sup> Há também estudos antropológicos em “governança” e “administração” (ordenação de uma coletividade) aplicados a contextos mais abrangentes do que a visão consagrada de governos e Estados nacionais. As pesquisas em governança estabelecem intermediárias com a obrigatoriedade, legitimidade (graus de percepção do quanto é justificável a coerção exercida pelos governantes), responsabilização e transparência. Mormente, assume-se a medida de focar analiticamente a materialidade, o simbolismo e as práticas institucionais.



b) maior segurança para as organizações concedentes de estágio, que passam a contar com um instrumento legal moderno e mais adequado à realidade atual do mercado de trabalho;

c) a gratuidade obrigatória de todos os serviços prestados aos estudantes pelos agentes de integração.

O segundo dispositivo, por sua vez, consagra o conjunto de normas aprovadas pelo vice-reitor, levando em consideração as deliberações do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – o CEPE<sup>5</sup>. A resolução atual revogou a resolução nº 21/CEPE, de 14 de julho de 2006, consubstanciando e complementando-a a partir dos ajustes feitos pela lei federal de 2008. Os elementos normalizadores pouco ou nada diferem se tomados pelo conjunto da obra.

Como seria de se esperar, o fato de estar admitido no próprio “objeto” de estudos apresentou dificuldades e vantagens naturais ao empreendimento. O lado positivo se deu pela acessibilidade a todos os processos administrativos, a facilidade de se obter um depoimento relevante a qualquer dia ou hora e, principalmente, porque eu seria ao mesmo tempo, um discurso êmico de “primeira mão” e um “observador” autoindulgente.

Por outro lado, uma atitude de “estranhamento” neste caso, sempre dificultará um arranjo mais delicado em matéria de “distanciamento”. Como manter a ética profissional sem comprometer a criticidade tão presente nos discursos sociológicos? E, inversamente, como revelar as inconveniências dos procedimentos burocráticos do setor sem ferir a ética grupal que me vali por dois anos?

Nada é tão oportuno quanto a prudência da ação. As poucas omissões feitas não impedirão o livre curso da narrativa e o seu entendimento concomitante. Trata-se, portanto, de um instinto protetor que salvaguardará o duplice interesse, preservando tanto a ética do grupo quanto a crítica necessária a esforços do tipo. Para isso acontecer, diminuí drasticamente a exposição de “erros” e incoerências da agência no processo de encaminhamento de estagiários. No entanto, temendo a neutralização absoluta dessas incongruências, optei pela exposição dos casos que já possuem certa difusão entre o público estudantil. Assim, foi possível amenizar parcialmente o dilema que me consumia.

Após esclarecer este papel ingrato de tentar agradar a “gregos e troianos”, também preciso aclarar ao menos três pontos cruciais presentes nesta monografia que podem incomodar os leitores mais atentos.

---

<sup>5</sup> Resolução nº 32/CEPE, do dia 30 de outubro de 2009. Disciplina o Programa de Estágio Curricular Supervisionado para os estudantes dos cursos regulares da UFC.  
Cf.: [http://www.prex.ufc.br/images/stories/arquivos/legislacao/ufc\\_resolucao32\\_cepe2009\\_estagio.pdf](http://www.prex.ufc.br/images/stories/arquivos/legislacao/ufc_resolucao32_cepe2009_estagio.pdf)

O primeiro dos incômodos é a suposta “reificação” de categorias políticas e sociológicas. “Estado”, “sociedade”, “burocracia racional”, “órgão”, etc., não são apenas conceitos pensados como formas elementares exteriores aos indivíduos (sistêmicas). “Estado” e “sociedade” (o público e o privado) representam antes “lógicas” ou “espíritos” distintos que orientam as relações sociais de atores em constante interatividade. Esses módulos são elos que influenciam uma fração da ação social. Já a “burocracia” enfatiza o conjunto de atividades realizadas com o intuito de ordenar uma coletividade ou ainda pode representar o moderno sistema de autoridade formal. O uso do conceito depende da convenção: por um lado, talvez seja mais fácil trabalhar com tipificações sobre o Estado (seja empresarial, regulador, etc.) se nos orientamos apenas pela teoria. Empiricamente, talvez o sentido “relacional” apresente maiores vantagens.

O segundo é de ordem metodológica. Não pude me esquivar de uma estratégia mais eclética ao examinar a quantidade de informações coletadas por quase dois anos. Então, que não se cause espanto se no mesmo capítulo houver um encontro entre a “dialética da ambiguidade” de Guerreiro Ramos e o “individualismo metodológico” weberiano, ainda que não haja em nenhum momento o diálogo entre ambos. Tais escolhas são imprescindíveis porque escancaram a impossibilidade de um tratamento monopolístico quando estamos diante do emaranhado de fenômenos, imaginários e significados a nível social.

O terceiro e último é sobre as datas e acontecimentos magnos inseridos no segundo capítulo desta trama. A inclusão de cortes temporais na história do desenvolvimento do Estado racional brasileiro satisfaz apenas o caráter didático do trabalho. Sua utilidade é situar o ponto de partida da emergência da problemática, impedindo qualquer desvio de rota ou anacronismo indesejado. Os períodos não necessariamente implicam em mudanças contundentes nos mecanismos de governança e na governabilidade política, pois sabemos que as transformações profundas acontecem mais pela conjunção de forças sociais e políticas do que pela simples alternância de cargos e modalidades de poder público. Em suma, uma data pode não representar a extensão absoluta de um evento ou acontecimento.

Acrescento ainda que os dois anos de estágio na repartição permitiram a coleta sistemática de informações e documentos primários, tornando robusta a experiência de acompanhamento de todo o ordenamento interno. Parte desta documentação será exposta na seção de anexos.

Nas páginas seguintes, a leitura proporcionará uma simulação de como é todo o trânsito e controle burocrático da coordenadoria, etapa por etapa. Respectivamente: Ambiente,

disposição dos *bureaus*, atendimento e atuação, orientação, “deixar ou não passar” e cadastramento: todos alinhados e conformados à imagem e semelhança da rotina administrativa do setor.

## 2 A EMERGÊNCIA DO PROBLEMA: ESTADO E BUROCRACIA RACIONAL NO BRASIL

A princípio, é preciso refletir sobre o processo constitutivo do Estado moderno brasileiro, interpretado aqui segundo as reformas do Estado e de seu aparelho, e se há resiliência patrimonialista ou não. Em seguida, avançar-se-á com algumas definições de “burocracia” e “burocratização”, expondo-as e, na medida do possível, arquitetando aproximações entre os múltiplos conceitos para se chegar à composição de uma unidade bem delimitada. O assunto será entrecortado com a relevância em torno da influência desenvolvimentista para criação de instituições ou departamentos superintendentes como ferramentas de indução e planejamento socioeconômico do país (historicamente destacam-se o IFOCS/IOCS/DNOCS, DASP, BNB, BNDE e SUDENE).

Não se pretende aqui, contudo, abordar todos os tópicos em profundidade, de modo que a tarefa seria fugir naturalmente ao escopo da monografia. O intuito é unir pontos conexos entre a criação de órgãos de planejamento e desenvolvimento ao advento da modernização e atuação racional-administrativa do Estado brasileiro. Por fim, entende-se que a “estrutura burocrática” racional é um padrão observável e bem nítido em quaisquer esferas onde haja a presença do poder público, a despeito das novas modalidades de administração. Caberá, assim, um tratamento à parte<sup>6</sup>.

### 2.1 A modernização do Estado brasileiro

Se pudéssemos dividir em períodos a formação histórica do Estado moderno brasileiro (incluindo seu aspecto institucional) chegaríamos ao seguinte corolário: 1º período: 1930-1945 (da instauração do governo provisório até o fim do Estado Novo)<sup>7</sup>; 2º período: 1956-1964 (do plano de metas de Juscelino Kubitschek à implantação do regime burocrático-autoritário de orientação positivista dos militares); 3º período: 1964-1985 (da adoção da

---

<sup>6</sup> “Reforma de Estado” e “reforma administrativa”, deve-se lembrar, são distintas. A primeira é matéria de amplas mudanças envolvendo estrutura, posicionamento político (ideologia) e formas de intervenção do Estado na sociedade. A segunda aborda uma revisão do modelo de gestão administrativa que viabiliza a atuação/intervenção do poder público.

<sup>7</sup> O hiato entre os anos 1945 e 1954 poderia ser definido como o período em torno das missões internacionais e dos planos estratégicos de industrialização, modernização e desenvolvimento regional. Com a missão *Abbinck* (1948), p. ex., discutiu-se pela primeira vez a implantação de um Plano *Marshall* latino-americano (opondo monetaristas e estruturalistas no debate nacional). O Ponto IV (1949) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953) também foram peças chaves ao modelo de desenvolvimento do Estado brasileiro àquela época. A criação do BNDE (1952) apenas seguiu a lógica do rumo tomado.

tecnoburocracia como alternativa à política representativa até o processo final de abertura entre 1984 e 1985); 4º período: 1985-1992 (da “redemocratização” às consequências imediatas da Constituinte de 1988); 5º e último período: 1994-2014 (da reforma gradual do aparelho funcional do Estado até o atual paradigma de governabilidade e administração da era petista). Ao longo dos cinco períodos, o Estado assumiu praticamente três formas distintas: Estado interventor, empresarial e regulador.

Após a revolução de 1930, com a ocupação do executivo nacional por Getúlio Vargas, e, conseqüentemente, com a centralização político-administrativa do Estado novo, inaugurou-se o processo de complexificação do sistema político ao se introduzir o cálculo e a racionalidade de procedimentos no Estado – supostamente alijado de sua autonomia por oligarquias e elites políticas regionais. A presença de alguns índices de modernização parece confirmar esta tese: a industrialização apareceu, a demografia aumentou na área urbana entre 1920 e 1940; os gastos governamentais cresceram (os gastos sociais atingiram, em 1940, o patamar de 10% do orçamento da União) e a estrutura ocupacional da população economicamente ativa sofreu razoáveis alterações. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 199-200).

Concentração de poder político e centralização coexistiam com medidas incertas de bem-estar social que visavam o saneamento das demandas dos setores mais urbanizados. Outro objetivo do período varguista era o de restaurar o equilíbrio com as elites políticas ao mesmo tempo em que aumentava a relevância e eficiência dos setores administrativo, militar e econômico do governo. A criação do DASP<sup>8</sup> (Departamento Administrativo do Serviço Público) foi uma iniciativa que objetivava a formalização dos mecanismos administrativos e o aparecimento de uma nova elite tecnoburocrática moderna. (ABU-EL-HAJ, 2013, p. 21). Tentava-se, sobretudo, superar os problemas da antiga estrutura clientelista com a alternativa de reforma do serviço público e subsequente instauração do sistema meritocrático. (NUNES, 1999, p. 47).

Após 1945, de acordo com Simon Schwartzman (2007, p. 226), não obstante a maior participação do poder executivo na vida social e econômica, outras tendências se estabeleceram como elementos oriundos da complexificação do sistema político, tais como:

---

<sup>8</sup> O DASP foi uma reação à situação caótica do funcionalismo público, herança direta do patrimonialismo burocrático ainda vigente em toda a Primeira República. Fundado sob o Decreto-Lei nº 579 em 1938, e incorporado pelo Conselho Federal de Serviço Público, o departamento foi criado para servir como um “centro de planejamento estratégico da reforma administrativa” (ABUL-EL-HAJ, 2013, p. 21), tendo como principal objetivo a racionalização da administração pública (governança), além de auxiliar o Presidente com a elaboração de projetos a serem sancionados. De forma contraditória, o DASP insulou-se para promover o universalismo de procedimentos.

cooptação política de lideranças locais, subordinação do setor produtivo aos ditames políticos, desequilíbrio das divisões intra/inter-regionais, emergência de um sistema eleitoral de participação de massas e a alternância entre “clientelismo” e “meritocracia” como padrões dominantes de relação institucional entre Estado e Sociedade.

Após a deposição de Vargas o dismantelamento do DASP despertou a necessidade de se alimentar um projeto de desenvolvimento industrial a nível nacional, focando-o nos “gargalos” estruturais e nos “estrangulamentos” que emperravam o crescimento econômico. Era necessário que o Estado suplantasse a fase agrária através da formulação de uma política industrial que redirecionasse os investimentos públicos para empreendimentos econômicos. Das missões *Cooke* (reduzir os desperdícios da produção agrícola e organizá-la com armazenagens) e *Abbinck* (missão de caráter político), passando pela tese do plano Marshall para a América Latina (de Roberto Simonsen), até o plano de metas (1956-1961) do presidente Juscelino Kubitschek<sup>9</sup>, o Estado buscou alocar recursos (por meio de tributação e créditos internacionais) para favorecer cinco setores basilares: energia, transportes, indústria pesada, alimentação e educação.

Os investimentos subdividiram-se em: (energia) elétrica e nuclear, carvão mineral, refino e produção de petróleo; (transportes) revitalização ferroviária, construção de rodovias, portos, marinha mercante e veículos aeroviários etc.; (alimentação) armazenagem e silos, matadouros e frigoríficos, fertilizantes e mecanização da agricultura; (indústria pesada) siderurgia, cimento, alumínio, petroquímica, celulose e outros; por último, (educação) formação de quadros técnicos<sup>10</sup>. Isto posto, é possível afirmar que a concepção do plano enfatizara primordialmente a estruturação do capitalismo nacional por meio da diversificação da indústria e dos recursos humanos. (TAVARES, 2010, p. 53-54). A realização desta ação só foi possível graças à presença fundamental do BNDE e do Conselho Nacional de Desenvolvimento (CND), criado em 1956. (ABU-EL-HAJ, 2013, p. 29).

Até o fim do plano de metas, em 1961, o ideário intervencionista do Estado brasileiro estava consagrado. Com um crescimento médio de 8,1% a.a., a participação

---

<sup>9</sup> A criação da Sudene fundamentara a visão de que o Nordeste era um problema nacional e não mais regional. A priorização era de industrializar a região à medida que se aumentava a oferta de alimentos. A superintendência foi uma instituição autárquica diretamente subordinada à Presidência da República e tinha como finalidades estudar e propor linhas de desenvolvimento da região; administrar e controlar a realização de projetos voltados ao Nordeste a cargo dos órgãos federais; executar os projetos de sua responsabilidade tomando crédito do exterior por conta própria; coordenar programas de assistência técnica estrangeira.

<sup>10</sup> De acordo com a mesma fonte, a destinação dos recursos foi assim estabelecida: 43,4% (energia), 29,6% (transportes), 20,4% (indústria pesada), 3,4% (educação) e 3,2% (alimentação). Acumulando o total de 73% dos investimentos, é fácil entender por que o plano de metas ficou conhecido pela priorização da infraestrutura e logística.

industrial no PIB saltou de 26% (1955) para 33% (1960) e a renda urbana aumentou. Porém, o efeito acelerador do plano ampliou as clivagens inter-regionais ao não equilibrar o ciclo econômico, além de deteriorar a balança comercial, descuidar da inflação galopante (em quatro anos subiu de 12,5% para 30,5%) e menosprezar por completo a questão da dívida externa. Anos mais tarde, com a instauração de um regime militar burocrático-autoritário, à revelia da crise internacional que sinalizava, o Estado deu continuidade ao modelo de substituição de importações focando nas áreas de insumos básicos e bens de capital. (TAVARES, 2009, p. 83).

A diferença entre os modelos clássicos de sistemas autocráticos (fascismo, populismo, comunismo e autoritarismo tradicional e instrumental), de acordo com a exposição de O'Donnell (1987, p. 21), é que estes regimes (em particular o regime civil-militar de 1964 a 1985) se caracterizam por (1) manter posições superiores ocupadas por ex-integrantes de organizações altamente burocratizadas (o próprio Estado, as Forças Armadas, etc.); (2) fechar os canais de acesso do Estado às demandas populares e erodir organizações sindicais e civis através de forte repressão; (3) excluir a população da participação econômica; (4) despolarizar a sociedade através da criação de uma elite tecnocrática encarregada de pensar e solucionar as políticas públicas e as grandes questões sociais; (5) aprofundar o capitalismo “dependente” e “periférico” a partir de planos extensivos de industrialização.

A criação de inúmeras empresas e órgãos estatais (Banco Nacional de Habitação, Embraer, Infraero, Embrapa, Correios, Embratel, Telebrás, dentre outras) transpareceu, não só a transição definitiva ao Estado empresarial, mas a confirmação da opção pelo intervencionismo <sup>11</sup>. Só com a sucumbência do terceiro período e consequente “redemocratização” do país que se possibilitou um debate esclarecedor acerca do papel do Estado no período pós-militar. Além do desmantelamento da política em quase todos os seus aspectos (níveis participativo e representativo) e de ostentar recordes de crescimento do PIB, a herança dos militares resumiu-se em inflação ascendente, defasagem nas contas públicas, “estrangulamento” na infraestrutura e endividamento externo.

A restituição das liberdades individuais e a esperança por justiça social conviveram com a explosão do processo inflacionário até o ápice da hiperinflação em 1989

---

<sup>11</sup> Em 1967, o Decreto-Lei nº 200 instituiu a reforma empresarial do Estado ao adotar três vetores de contingência: proximidade ideológica com a economia de mercado no cenário da Guerra Fria; a adoção de um controle administrativo concernente à criação de instituições e empresas públicas do período anterior; e, no caso de empresas públicas, a flexibilização e a exigência de um gerenciamento “privado” para captação de recursos internacionais, permitindo a fusão de empresas estatais e multinacionais em projetos especiais. (ABU-EL-HAJ, 2013, p. 36).

(chegando aos inacreditáveis 1.860% ao mês). O período de maior conturbação econômica quase encobriu os avanços nos mecanismos de promoção de políticas públicas e direitos sociais. Com a assembleia constitucional de 1988, os princípios de universalidade, integralidade, descentralização e controle social foram consagrados pelas leis orgânicas – o novo pacto federativo estabeleceu que a esfera municipal possuía prioridade nas deliberações democráticas. O problema é que a promoção de direitos universais não acompanhou o desenvolvimento institucional – na prática, a inserção de um novo número de demandas sociais reduziu a capacidade de gerenciamento da administração pública municipal. Decerto que a Constituinte de 1988 seria incapaz de substituir, da noite para o dia, o modelo centralizador de esforços políticos e recursos concentrados na União e seus demais entes federativos. Nesse momento, as novas atribuições acabaram esbarrando na imperícia de autofinanciamento dos municípios e na obscuridade dos mecanismos de participação política, impossibilitando de imediato o controle social na esfera da administração pública direta e indireta. (ABU-EL-HAJ, 2013, p. 39-40).

O baixo crescimento subsequente do produto (em contraste com os trinta anos precedentes onde a média situou-se acima dos 7%) e os níveis pífios de aumento na renda per capita (média oscilando em 0,3%) traduziram a necessidade de reajuste das políticas macroeconômicas e de reestruturação da base fiscal, monetária e financeira do Estado – desta feita, orientadas mais ao mercado. As transformações em nível econômico obedeciam ao cumprimento das seguintes metas: austeridade fiscal, rigidez com metas inflacionárias e flexibilização das taxas de câmbio. Em âmbito político, o Estado mobilizou um conjunto de reformas objetivando a redução do peso do Estado no mercado, desde a desmobilização do patrimônio público (aceleração das privatizações) à maximização da competitividade.

Entre 1988 e 1992, os governos desmobilizaram a estratégia de substituição de importações, eliminaram boa parte das barreiras tarifárias e artigos de importação anteriormente proibidos (com o governo de Collor iniciou-se um processo de eliminação e redução de subsídios e incentivos fiscais que beneficiavam exportadores)<sup>12</sup>. (PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA, 2001, p. 09). Porém, as exportações acabaram ressentidas com a falta de investimentos em infraestrutura, consequência perversa da crise das finanças públicas da década de 1980 e do sistema fiscal ineficiente que sobrecarregava o setor produtivo com impostos cumulativos.

---

<sup>12</sup> A “década das reformas” também se notabilizou pela integração do país aos investimentos externos (a partir da criação do Mercosul em 1991) e consequente modernização tecnológica alavancada pelas importações de bens de capital e de consumo.



Como resposta aos problemas estruturais o Estado buscou superar sua fase empresarial mobilizando uma série de privatizações e desregulamentações em quase todas as esferas administrativas. O PND (Programa Nacional de Desestatização) transferiu por R\$ 103,3 bilhões 80 empresas (além de ações e dívidas) à iniciativa privada. Já o PFD (Programa Federal de Desregulamentação) revogou 113.752 decretos presidenciais do total de 123.370 baixados nos últimos 100 anos. (Idem, *Ibidem*, p. 14). Mesmo ajudando o financiamento do enorme déficit em conta corrente do país e evitando a explosão da dívida pública com as privatizações, o governo Collor não se sustentou ante a crise institucional do país e ao confisco temporário das poupanças nacionais.

Somente a redefinição do papel do Estado devolveria a confiança da sociedade nas instituições democráticas. Logo após a estabilização da moeda (com a adoção do Real, a inflação experienciou uma curva descendente até o final de 1998 quando atingiu 1,7%) o governo Cardoso reformulou a estrutura do Estado e da administração pública ao combinar três vetores: 1. Redefinição do pacto federativo; 2. Reestruturação econômica; 3. Adoção do paradigma de administração pública gerencial.

A adoção de novas diretrizes oriundas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado modificou o papel institucional do Estado, inclusive ao alterar seu papel interventor. Orientado por outro padrão ideológico, o plano diretor se propôs a inovar os mecanismos de promoção das políticas públicas com vistas a melhorar os serviços sociais – em contrapartida, ampliar-se-ia a governança através da implementação de uma nova administração que tratasse os usuários como “clientes”.

Na teoria, a reforma pretendia redefinir o papel do Estado retirando do seu campo de abrangência a responsabilidade direta pelo desenvolvimento socioeconômico (produção de bens e serviços) fortalecendo-o na função de regulação e coordenação<sup>13</sup>. A modernização da estrutura administrativa clássica, por sua vez, orientaria a produtividade do setor público à obtenção de resultados e não mais à observância inflexível do cumprimento rígido de protocolos e procedimentos administrativos. (BRASIL, 1995, p. 16).

Veremos em outra abordagem se o plano se materializou na rotina diária das repartições públicas ou se os mecanismos de governança ainda persistem sob a lógica racional-legal.

---

<sup>13</sup> Ainda nesta perspectiva, outra função em destaque é a de redistribuidora dos recursos. Por ser uma organização burocrática que concentra recursos via tributação, o Estado precisa zelar pela ordem (interna) e segurança (externa), garantindo o cumprimento de objetivos sociais (justiça e igualdade) e objetivos econômicos (estabilidade e desenvolvimento). A diferença residente é que nesta situação o Estado aliena suas funções executivas ao mercado.

## 2.2 O que é burocracia e o que é burocratização?

Agora é preciso tratar adequadamente o problema em torno do conceito de burocracia e sobre a evolução desse tipo de aparelho administrativo. O que significa, afinal, o termo? Ele é uma abstração ou uma estrutura física? É uma virtualidade do desenvolvimento do patrimonialismo ou apenas um mecanismo institucional de governança reformado ao longo do tempo histórico? A análise centrará, sobretudo, em sua forma genérica, o que não excluirá a óbvia correspondência com a experiência brasileira para fins programáticos.

A burocracia governamental é, segundo Hegel (TRAGTENBERG, 1982, p. 23), a corporação do Estado. Mas cabe-nos aqui a distinção entre dois fenômenos: burocracia e burocratização. O primeiro é o conceito ou a metáfora<sup>14</sup> em si (seja um paradigma administrativo, formalismo de Estado, um sistema de dominação ou grupamento estamentário, etc.) e o segundo é o processo histórico de separação entre público e privado, administrativo e político, através da racionalização do Estado e do Direito. Tal separação no plano formal possibilitou a transição – e subsequente superação – do absolutismo ao Estado moderno, o que viria a constituir a base jurídica das democracias liberais. Em termos práticos, é só através desta burocratização original que o Estado consegue distinguir esfera privada de pública. Na época hegemônica do patrimonialismo, p. ex., a *res publica* não existia.

Prates (2007, p. 119-120) afirma que tanto o conceito de “Estado burocrático” quanto o de “administração pública”, cujas bases estão assentadas sob o ordenamento impessoal das leis, só foram possíveis a partir da divisão destas duas esferas de competência (público e particular). A continuidade deste processo de burocratização, por outro lado, ao excluir a dinâmica social das sociedades contemporâneas, trouxe morosidade aos procedimentos.

Há ainda o segmento inaugurado pelo estudo pioneiro de Raymundo Faoro que relega ao estamento burocrático o controle da nação desde os áureos tempos de governo-geral (FAORO, 1998, p. 89). O estamento é definido por Weber como um “grupamento social que monopoliza símbolos de status e controla os mecanismos de entrada ou participação no grupamento” (PRATES, 2007, p. 124). Para Faoro, trata-se de uma camada de domínio (estado-maior) composta por militares e funcionários (aristocratas ávidos por títulos nobiliárquicos e fidalguia) que envolve o Estado numa organização descomunal (não-

---

<sup>14</sup> Poderíamos considerar metafórica a conclusão hegeliana sobre a burocracia ser a “alma do Estado” ou “o espiritualismo das corporações”. No entanto, se interpretada à luz de Marx como uma “corporação do Estado”, a burocracia governamental logo assume a forma de um conceito.

racional), parasitando a classe comercial e obstruindo o florescimento do capitalismo industrial – a exceção constitui a empresa mercantil do Príncipe<sup>15</sup>. A terra obedece aos ditames do regime patrimonialista e o fator “burocrático” do estamento só diz respeito à apropriação do cargo (a posse é consequência da discricção régia e da troca de lealdade).

No entanto, é preciso distinguir outras duas categorias que se confundem na apresentação do fenômeno: burocracia e administração pública. A administração pública emerge a partir do advento do Estado moderno ao qual a burocracia racional passa a ser a estrutura administrativa predominante (com graus variáveis de racionalidade legal). É tão somente com o surgimento desta concepção moderna de Estado que a administração de natureza estritamente pública se torna possível. Atualmente, a administração das coisas do Estado só é concebível ante a abstração de três componentes: órgãos, agentes e funções.

Segundo José Filho (2008, p. 13) órgão administrativo é o “compartimento na estrutura estatal a que são cometidas funções determinadas, sendo integrado por agentes que, quando as executam, manifestam a própria vontade do Estado”. Portanto, a administração pública realiza-se através do exercício funcional de agentes lotados em órgãos públicos (estejam empossados no cargo ou não).

Em outra abordagem, especificamente na teoria administrativa, a burocracia assume o conceito de sistema de gestão interno. Tendo influenciado vários estudos de natureza administrativa, o sociólogo Max Weber classificou-a como parte de uma estrutura de dominação (definição em *lato sensu*) ou ainda um tipo ideal (ou “modelo”) de administração fundado na racionalidade instrumental. (MEDEIROS, 2006, p. 145). Neste trabalho, compreende-se que tanto “administração pública” e “burocracia racional-legal” são tipologias que emergem sob o contexto de Estado racional moderno. As duas se unificam e materializam a estrutura de dominação que permitirá a separação formal entre as esferas pública e privada nas sociedades capitalistas ocidentais. Portanto, utilizarei ambas em sentido aproximado.

O entendimento que aqui se pretende, é o de que a burocracia e seus termos mais afins (tipo de administração moderna, gestão de protocolos internos, repartições ou departamentos, dentre outros) subentendem um tipo ampliado de ação coletiva que, supõe-se,

---

<sup>15</sup> Críticos como Antônio Paim (1999) e José Murilo de Carvalho (2003) levantaram discontinuidades na interpretação presente em “Os Donos do Poder”. Em primeiro lugar, a obra não possuiria sólida base empírica para sustentar a inexorabilidade do domínio do estamento burocrático. Segundo, o autor parecia ignorar solenemente as reformas modernizantes do período pombalino (abolição do monopólio de ensino dos Jesuítas, reforma da Universidade e do Exército, criação de uma elite tecnocientífica, dentre outros). E por último, era descabido o fato de a teoria adotada resultar numa concepção imutável ao longo do tempo - praticamente um determinismo histórico.

instaura um sistema de ordenamento jurídico (público) dentro de uma dada comunidade, sociedade ou associação humana. (PRATES, 2007, p. 117). A crescente legitimação da isonomia (igualdade perante as leis) das garantias individuais ante os arroubos arbitrários do Estado de Direito aprofundaram a institucionalização da democracia formal.

Acontece que a supremacia do sistema de méritos sobre as demandas sociais originou o dilema histórico do Estado racional. O burocrata age como autoridade discricionária e representante da pessoa jurídica, neste caso, o Estado. Ele é regido por normas impessoais e formalmente implícitas, estando seu trabalho diário calcado na previsibilidade das tarefas que lhes são atribuídas. De início, a objetividade dos princípios que regem a condução do serviço público atual (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência) não deveria compactuar com o controle tradicional e a supervisão direta presente nas administrações pré-modernas ou patrimoniais. O problema é que o cotidiano, enquanto prática social, também incorpora as situações não planejadas (MARRA; MELO, 2005, p. 14-15), onde o imediatismo e os improvisos se misturam às “ações lógicas” – isto é, a correlação exata entre meios e fins. (ARON, 1999, p. 368).

Em um ambiente onde as leis e decretos antecedem a origem do povo – ou seja, o Estado português cria a nação brasileira – não seria nenhum equívoco conceber a estrutura político-administrativa brasileira como algo *sui generis* sem qualquer precedente histórico. Resta analisarmos se as reformas do aparelho administrativo foram suficientes para contornar o problema cultural do patrimonialismo burocrático ou se, à revelia das boas intenções, criou-se um sistema político onde a modernização é apenas um apêndice que se adéqua às velhas estruturas tradicionais de poder.

### **2.3 Estado Patrimonial e neopatrimonialismo: as bases do sistema político brasileiro**

Feita esta última colocação, nos é pertinente avançar na discussão proposta. Afinal, o patrimonialismo resistiu ao peso dos séculos ou “modernizou-se” agregando novos pressupostos ao funcionamento de um sistema político inédito (o neopatrimonialismo)? Max Weber atribuiu ao patrimonialismo a imutabilidade da dominação advinda da tradição – uma legitimidade que repousa na existência sempre presente de um costume. Ou seja, a crença na rotina de todos os dias como forma inviolável de conduta caracteriza o tipo de dominação tradicional nos Estados patrimonialistas. Talvez a aplicação desta categoria ao atual estado de coisas seja mais pela observância de um fenômeno cultural de largas proporções do que a

simples figuração de um tipo de dominação política (PAIM, 1999, p. 197).

No entanto, em outros casos, a explicação encontrada atesta a resiliência de sistemas pré-capitalistas ou, em outro extremo, uma lógica paracapitalista e anticapitalista condicionando o surgimento das nações subdesenvolvidas (FAORO, 1998, pp. 869-870).

É neste sentido que em Schwartzman (2007, p. 101) os estados “modernos” que se formaram à margem da revolução burguesa (a supremacia da Coroa sufocava a burguesia) podem ainda ser considerados patrimoniais – ainda que adaptáveis no decorrer dos anos. A noção aqui adotada de patrimonialismo moderno, ou “neopatrimonialismo”, não implica a simplificação de uma estrutura tradicional de poder que resiste ao “peso dos séculos” até chegar à sociedade contemporânea. É, sim, uma forma atual de dominação política exercida por estratos sociais, neste caso, a burocracia governamental e a classe política (aboletadas no poder sem nenhum mérito ou honra social). O neopatrimonialismo, calcado na tradição e no patrimonialismo burocrático, se contrapõe à dominação estritamente racional-legal, via de regra, estatutária e assentada sobre competências meramente funcionais.

No entanto, seria engano destacar duas perspectivas históricas sobre a formação dos Estados nacionais (patrimonial e burocrática) e opô-las sem que haja continuidade ou similaridade entre os “modelos” de compreensão teórica. Por exemplo, o patrimonialismo político brasileiro não é imutável ao longo do tempo tampouco se constitui em fenômeno de caráter absoluto. De acordo com as necessidades e as forças sociais de cada época, ele absorveu<sup>16</sup> características modernas (burocrática, racional, funcional e especializada) para sua própria operacionalização. Esta racionalidade substantiva (“razão de Estado” weberiana) se diferencia da racionalidade formal (“império das leis”) ao substituir componentes legais por racionais, maximizando o poder central independentemente de normas ou regulamentos formais (SCHWARTZMAN, 2007, p. 101). Então, para se compreender os sistemas políticos neopatrimoniais, é mister tomá-los a partir da existência de uma racionalidade do tipo “técnica” em constante contraposição ao papel da legalidade jurídica (neste caso, inexistente ou em proporções mínimas).

Isso consubstancia a ideia de que a administração pública é vista como um bem em si mesmo e a organização governamental assemelha-se a um patrimônio a ser explorado – o controle direto de recursos “ilimitados” – diferente de um espaço democrático e dialógico que visa ao saneamento de múltiplas demandas. Com efeito, neste sistema, o setor público

---

<sup>16</sup> Saliento que não há reificação alguma nesta afirmação. Apenas estamos destacando o caráter sistêmico e perverso de uma estrutura concebida por indivíduos dominadores e grupos de interesse.

tende ao inchamento, visto que os grupos valorizam mais as posições (*status*) do que as funções<sup>17</sup>. Esse tipo de administração patrimonial é praticamente incompatível com, de um lado, a participação política ativa de indivíduos e grupos, e, do outro, de respostas governamentais eficientes às exigências da sociedade civil. A imobilização das massas passivas e a centralização dos governos é a receita acabada deste tipo de dominação.

A preponderância da ação discricionária do Estado sob a sociedade civil brasileira tornou-a incapaz de criar um sistema político alternativo em condições de se contrapor ou contrabalancear o peso avassalador do poder central. Maria do Carmo Campello de Sousa (1976 *apud* SCHWARTZMAN, 2007, p. 57) sentenciara que “a existência de uma estrutura estatal centralizada antes do surgimento do sistema partidário constitui, por si mesma, uma dificuldade à sua institucionalização e um estímulo à política clientelística.” O interminável processo de instabilidade de nossas instituições parece confirmar a tese de que o patrimonialismo brasileiro é fruto de uma “herança cultural profundamente arraigada” (PAIM, 1999, p. 33). Restaram características de ranço patrimonial: ineficiência, autoritarismo de toda espécie e excessivos procedimentos burocráticos.

Identificar o neopatrimonialismo, portanto, é mais do que enxergar nos mecanismos institucionais resíduos e fragmentos de um tempo remoto. É tão somente com o patrimonialismo que são lançadas as bases para a ascensão do capitalismo politicamente orientado. Este tipo de opção histórica sufocou a livre empresa/indústria (produção e comércio), impediu o *self-government* e, em tempos atuais, reduziu a capacidade de articulação e participação social em espaços consultivos e deliberativos. A história do Brasil é a história da concentração excessiva de poder nas mãos do Estado. Com tantos impedimentos não seria nenhuma surpresa observar que os únicos recursos alternativos de alcance – afora os pressupostos legais – estejam reunidos nos desdobramentos oriundos do cruzamento entre as esferas pública e privada<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> No período imperial a burocracia era vista como vocação da elite pensante.

<sup>18</sup> As relações afetivas são um exemplo típico. Trataremos um pouco dessas relações no capítulo quinto.

### 3 – DIUSP, CIUSP E AGÊNCIA DE ESTÁGIOS

#### 3.1 Breve histórico e Denominação da Agência

Entre 1990 e 1991, de acordo com as conversas que tive com a diretora da agência<sup>19</sup>, o espaço físico onde atualmente funciona o setor de estágios já existia como um dos vários balcões de atendimento do SINE-IDT. Só foi a partir de 2002, com a deliberação do gabinete da Reitoria e a chegada da atual diretora, que o setor de estágios deu início as suas atividades. Nessa época, a coordenadoria sustentava outro tipo de relação com o aluno. O cadastro de alunos/estagiários era realizado em parceria com o balcão do SINE-IDT e o número do protocolo de atendimento, conforme podemos observar no “ANEXO A” deste registro, era carimbado em sua carteira de trabalho (a versão atual deste procedimento será detalhada no capítulo 6).

Poucos foram os funcionários que presenciaram a readaptação do departamento. A transição entre balcão e agência de estágios foi vivenciada por apenas dois deles: José Carlos e Mônica. Na ocasião, a última relatou ter encontrado um ambiente em péssimas condições higiênicas:

Leandro, você não tem noção do que era de lixo e papel nessa sala. Imunda! Eu e o Carlos limpamos e tiramos um monte de caixas. Fizemos isso sozinhos. O SINE saiu e deixou tudo por fazer. Sabe as cartas de encaminhamento? Estavam todas empilhadas e amassadas. Colocamos tudo na sala do coordenador e depois de um tempo jogamos fora. (informação verbal)<sup>20</sup>.

Anteriormente era o aluno quem tomava a iniciativa de se cadastrar na agência, independentemente de preencher alguma vaga ou não. Todos os cadastros eram feitos em planilhas do *Excel* – “quando cheguei, o departamento já estava informatizado, mas os computadores não funcionavam”, disse-me ela.

Antes de 2008, a coordenadoria regia-se pela lei 6.494/77 e pelo decreto nº 87.497/82. Ambas as redações não previam uma série de benefícios aos alunos – o que incluía a não redução da jornada de trabalho em períodos de avaliações nem o recesso de 30 dias para

---

<sup>19</sup> Por óbvias razões de falta de espaço não tive condições de empreender pesquisa histórica sobre a instituição, o que fatalmente me impossibilitou de denominá-la como “estudo de caso”. Contar com a colaboração do departamento de memória institucional até seria uma boa opção, mas ao refletir sobre as dicas dadas pelos dois funcionários mais antigos (o Carlos e a Mônica) deduzi que não obteria sucesso nas buscas. Em primeiro lugar, o setor de estágios não compartilha quase nenhum documento interno com outros departamentos. Ademais, não é atribuição do setor de memórias resguardar historicamente e de forma sistematizada a totalidade de setores que compõem a estrutura orgânica da Universidade.

<sup>20</sup> Informação cedida pela diretora Mônica em 05 de março de 2014.

alunos com TCEs que continham vigência de 12 meses. Duas modificações alteraram os mecanismos procedimentais do departamento: a promulgação da nova lei de estágios (n. 11.788) e a separação de competências entre SINE-IDT e Coordenadoria. Esta divisão de tarefas possibilitou a revitalização que o setor de estágios experienciaria ao longo dos anos.

A denominação atual e oficial do departamento é CIUSP (Coordenadoria de Integração Universidade/Empresa) – um termo que destaca a qualidade de mediação da repartição.

Embora pouco usual, a nomenclatura DIUSP (Divisão de Apoio Universidade – Setor Produtivo) passou a ser utilizada em conjunto com a sigla CIUSP apenas como distinção entre a coordenadoria e o *bureau*<sup>21</sup> da diretora. Já em 2008, por duas razões, decidiu-se agregar “agência de estágios da UFC” às nomenclaturas utilizadas: a impopularidade dos termos ainda em uso e a necessidade de simplificação para criar identidade com o público. No período de observações *in loco*, a palavra “agência” também era substituída por “setor” ou “departamento” - além de “coordenadoria”. O uso aleatório dos três vocábulos (“agência”, “setor” e “departamento”) era comum tanto presencialmente quanto pelas ligações telefônicas.

Contudo, a decisão dos funcionários pelo uso de “agência de estágios” consagrou a titulação da página oficial do *facebook* (local onde atualmente divulgam-se vagas de empregos e estágios para mais de 25 mil seguidores) e no sítio virtual onde estão disponibilizados os *downloads* dos modelos de contrato, relatórios e convênios de estágio<sup>22</sup>. De certa forma, é possível que essas alterações na denominação da coordenadoria<sup>23</sup> tenham acompanhado as mudanças estruturais e organizacionais do departamento, mas quanto a esta

<sup>21</sup> O *bureau* não é uma categoria êmica. Ela sugere antes uma opção estilística do que o uso de um termo nativo. Na realidade, os funcionários federais do setor se referem aos seus locais de trabalho apenas como “mesas”. O problema é que por “mesa” eles entendem apenas o objeto em si (não há metáfora ou conceito). O *bureau*, por sua vez, carrega o sentido/conceito prático que caracteriza a constituição etimológica do termo burocracia (escritório + poder). Portanto, no caso da agência, falar em “mesa” é o mesmo que falar em *bureau*, pois ambos carregam o mesmo sentido e função. O único caso de órgão da universidade que se autodenomina “escritório” (*bureau*) é o “bureau de projetos” (encarregado pela divulgação de projetos, orientações para preenchimento de formulários para editais, dentre outras ações).

<sup>22</sup> O site da coordenadoria de estágios contém formulários padronizados para preenchimento instantâneo. Lá o estagiário obtém modelos de termo de compromisso de estágio obrigatório e não obrigatório, termo aditivo ao TCE, relatório de atividades (p/ orientador e supervisor), rescisão para termo de compromisso, termo de convênio (empresa e agente de integração), solicitação de estagiário (para empresas privadas ou instituições públicas que almejam divulgar vagas no setor de estágios), orientação para preenchimento de formulários e apólices de seguro da UFC (contendo vigência e número da apólice da Instituição de ensino).

<sup>23</sup> Ao se referirem à coordenadoria, público usuário e profissionais das unidades concedentes se distinguem. O uso de “divisão” é raro e ainda é utilizado pela diretora ao expedir ofícios e memorandos (ou quando utilizada a comunicação via e-mail). “Coordenadoria”, por sua vez, está mais presente entre os funcionários de RH das empresas. “Agência de estágios” notabilizou-se após a escolha em 2008, porém, não é, a meu ver, tão popular quanto “setor de estágios” que sempre me pareceu a principal referência das pessoas – incluindo ex-funcionários.



questão, cabe-nos apenas um sentimento especulativo – e não de correlação<sup>24</sup>.

No decorrer desta pesquisa, tive dificuldades em sistematizar as ações mais adequadas no processo de coleta de dados institucionais. Primeiro, porque não existe uma plataforma (virtual e física) mais elaborada para buscas e consultas acerca da coordenadoria. Segundo, o esforço de se aventurar ao curso de investigações que auxiliassem na ordenação deste memorial institucional, esbarrou no problema de tempo e de fuga temática do objeto pesquisado.

Considereei a possibilidade de captar documentos históricos nos próprios departamentos da universidade, protocolando pedidos a qualquer setor mantenedor dos registros antigos, e contribuindo, em escala mínima, com a “*memoriografia*” de um dos departamentos do setor administrativo da Universidade (a agência de estágios)<sup>25</sup>. Tais objetivos foram frustrados – além da ausência de tempo já mencionada – pela grandeza do empreendimento, posto que escapava-me em absoluto do horizonte de possibilidades, e das dificuldades que geralmente cercam investidas do tipo.

### 3.2 Estrutura Interna e Agentes

Integrada ao prédio da Reitoria, a Coordenadoria de Estágios está localizada no corredor principal da instituição, próximo ao setor de Administração e da Portaria (a recepção contém uma escadaria que leva ao gabinete do Reitor e a outros órgãos jurídicos e administrativos, tais como a Procuradoria-Geral e o CAI<sup>26</sup>). Desde a resolução n. 32 do CEPE

---

<sup>24</sup> Conta-se ainda que, após a vacância do coordenador anterior e a conseqüente posse do adjunto, em 2010, a “coordenadoria” transformou-se de fato em “agência” e passou a gerir a papelada e os processos gerais com mais dinamismo e menos austeridade. Não sei até que ponto houve correlação entre ambos eventos ou se se trata apenas de um fato isolado.

<sup>25</sup> Documentos primários tratando de “eventos privilegiados”, como a mudança de chefia das coordenadorias, geralmente não são expedidos. Não raro, tais eventos provocavam mudanças na postura do departamento ao alterar o campo de racionalidade da instituição. Tomo por exemplo a modificação de coordenadores em outubro/novembro de 2012. O resultado direto deste evento foi a adoção de um tipo de organização baseada em planejamentos estratégicos anuais fortemente influenciada por um modelo mais “empresarial” (inclusão de metas, riscos, aumento de produtividade como objetivo, etc.). Também se inicia um processo de otimização das funções da coordenadoria com a redução da papelada e a ampliação de ferramentas virtuais facilitadoras, bem como a abolição integral do lançamento de vagas no sítio virtual da agência (hoje somente as empresas ficam responsáveis pela elaboração dos perfis de vagas cabendo ao setor apenas a sua divulgação nas redes sociais).

<sup>26</sup> Coordenadoria de Assuntos Internacionais: é o setor burocrático da universidade responsável pela concessão e deferimento de bolsas de estágio para o exterior, revalidação de diplomas, programas internacionais e todo e qualquer assunto que envolva o intercâmbio entre alunos da UFC ou acolhimento de estudantes estrangeiros. Houve certa discussão em 2013 sobre qual seria o papel da agência de estágios sobre a formalização de termos de compromisso do programa “ciências sem fronteiras” - sobre a inclusão de garantias legais como apólices de seguro e outras obrigatoriedades dispostas em lei federal. Pôs fim ao

de 2009, toda regulamentação envolvendo estágios curriculares e não curriculares deve ser feita pela agência. A hierarquia, segundo o organograma oficial da instituição, está disposta da seguinte forma<sup>27</sup>:



No topo, a Pró-Reitoria de Extensão comanda e orienta as demais coordenadorias dispostas em sentido horizontal. Todas contam com regimentos internos próprios, missões e valores institucionais, além de possuírem relativo grau de autonomia na execução de tarefas cotidianas.

A Universidade Federal do Ceará é uma entidade administrativa relacionada ao Governo Federal. Por isso mesmo, todas as coordenadorias se enquadram na categoria de “órgãos da administração pública federal” (FILHO, 2008, pp. 14-15). São as repartições internas da pessoa jurídica central (o Estado) ou centros de competência imprescindíveis à consecução de atividades gerenciais que lhes são incumbidas. Sem a existência de órgãos administrativos, a “vontade do Estado” jamais se manifestaria.

Com funcionamento periódico de segunda a sexta-feira (horários de 08h as 12h e de 14h as 18h<sup>28</sup>, incluindo até os períodos de greve de professores e funcionários públicos da universidade), a coordenadoria de estágios divide sua atuação em dois espaços: administrativo e atendimento ao público. Os dois ambientes resumem a estrutura física da agência. Lá não existem divisórias ou separação efetiva, i. e., dependendo da ocasião, tanto o espaço

---

imbróglgio um único fator impeditivo: é suficientemente claro que a redação da lei nacional não abarcaria territórios estrangeiros. Arrefecida a discussão o programa seguiu sob a tutela do CAI.

<sup>27</sup> O organograma está disponível na seção “estrutura” do site oficial da coordenadoria.

Cf.: <http://www.estagios.ufc.br/estrutura.htm>

<sup>28</sup> O funcionamento é dividido em “horário de atendimento ao público” (8h às 11h e 14h às 17h) e “horário de expediente interno” (11h às 12h e 17h às 18h). *Ipsa facto*, o horário de expediente interno é reservado ao cumprimento de ações internas com o fim de organizar a papelada recebida no turno em questão – arquivamento de termos de compromisso e de convênio, cadastro de termos restantes no sistema interno CIUSP, intermediação dos estagiários no site do Ministério do Trabalho e do Emprego (só para colaboradores do IDT), etc. Nos dois anos de experiência eram recorrentes as reclamações e as confusões no que se refere ao horário de atendimento ao público. Poucos alunos liam os avisos afixados nas duas portas – o recado também pedia aos interessados que não insistissem após o horário reservado ao público. No entanto, os avisos raramente eram respeitados e o resultado era que diariamente se lidava com uma boa quantidade de atendimentos fora do horário estipulado para tal.

administrativo quanto o balcão de atendimento podem se servir das mesmas funções. Isto ocorre pela baixa complexidade das atividades diárias e pela cultura organizacional que influi diretamente nas ações dos funcionários.

A composição da Agência de Estágios/UFC, considerados os partícipes que ajudaram na elaboração do planejamento estratégico de 2013, estava configurada da seguinte forma: 01 Coordenador (professor Rogério); 01 Diretora (Mônica); 03 funcionários públicos federais (José Carlos, Penha e Flávio); 01 funcionária terceirizada (Gardiana, até maio de 2013); 02 estagiários do SINE/IDT (Leandro Magalhães e Rafaela); 03 bolsistas (Camila [PRAE], Joelson [PREx] e Valdemir [PROGRAD]) e 02 estagiários de ensino médio (Carolayne e Alan). Os nomes aí inclusos são referentes ao início de 2013, período no qual eu acabava de completar um ano de estágio<sup>29</sup>.

No lado do atendimento ao público há dois computadores (sem impressora), patrimônios do SINE, disponíveis exclusivamente aos estagiários do IDT (colaboradores) lotados no balcão da unidade de atendimento (os terminais possuem senhas de acesso). Não há nenhum arbítrio quanto a definição de horários ou revezamento quanto aos atendimentos: bolsistas, estagiários, funcionários e terceirizados possuem a obrigação de atender aos alunos e todos estão treinados para exercer com eficiência todas as etapas previstas de orientação e cadastro do estagiário. O revezamento do atendimento é livre, quase sem nenhuma ingerência dos superiores (coordenador e diretora) ou cobranças da autoridade administrativa. Qualquer um atende a depender da disponibilidade. A cooperação entre os agentes públicos criou uma ética grupal que impede a sobrecarga desproporcional dos trabalhos.

O setor administrativo é o espaço onde se situam mais quatro *bureaus* equipados com computadores – cada um ocupado primordialmente por cada funcionário: 1. Pela diretora (Divisão de Estágio); 2 e 3, o duplo, pelos funcionários José Carlos e Penha; 4. Pelo responsável jurídico e contábil do setor (Flávio). Além da mesa central do coordenador de estágios (Rogério) – uma mesa onde ficam expostos os termos de compromisso já carimbados e aguardando a assinatura dele no período de dois dias úteis de espera, que normalmente

---

<sup>29</sup> Desde 2013 tivemos várias mudanças no corpo administrativo do setor – a rotatividade entre a totalidade de setores universitários é comum dada a característica temporária de seleção e contratação de estagiários, bolsistas e terceirizados. Com efeito, findado meu contrato em março do presente ano, o SINE-IDT permanece desfalcado, estando apenas com um colaborador lotado no setor – não mais a Rafaela, que passou ao cargo de terceirizada com a saída da Gardiana em maio de 2013. Todos os bolsistas foram renovados e aqueles citados já concluíram a graduação pela universidade. Os estagiários têm suas bolsas originadas em diferentes setores da Universidade: PRAdm, PROGRAD, PRAE etc. A cada início de ano letivo, diretora e coordenador emitem memorandos solicitando aos departamentos competentes a renovação dos bolsistas de seu interesse.

exigimos aos estagiários antes de eles os receberem de volta.

Duas impressoras – uma delas com *scanner* e máquina de xerox – imprimem diariamente os memorandos e ofícios para comunicação interna. O escaneamento é item quase indispensável para o funcionamento diário, pois através dele se comprova, p. ex., a expiração de termos de convênio e de outros documentos que, caso não fossem digitalizados, redundariam em ônus se a agência tivesse que enviá-los através dos Correios<sup>30</sup>.

Ao fundo, próximo ao móvel onde são colocadas as bolsas e outros pertences dos funcionários, impõe-se o enorme armário dos arquivos correntes. A arquivologia dos documentos especializados do setor abrange o período máximo de dois anos. São várias as pastas catalogadas: vias de termos de compromisso e aditivos, termos de convênio, rescisões contratuais, declarações contendo horários de estágio, planos de atividades e relatórios semestrais. Outros termos (TCEs ou aditivos) são arquivados em separado na pasta de “agentes de integração”<sup>31</sup>, o que facilita a busca por contratos indevidamente registrados (ou não registrados) no sistema de controle interno<sup>32</sup>.

Uma vez esgotado o prazo, a papelada é enviada aos departamentos competentes de armazenamento da instituição – “boa parte dela vai para o Arquivo Geral da Universidade”, contou-me o ex-bolsista Joelson. Estando em posse das memórias da instituição o setor fica impossibilitado de reaver o documento arquivado.

Nas ocasiões em que aconteceram, as reclamações dos alunos/estagiários quanto ao destino dos contratos nunca foram justas. A exigência que se faz pela impressão de três

<sup>30</sup> O motivo de citar os dois itens (*scanner* e impressora) é pelo fato de que há muito a coordenadoria atravessa um claro desconforto com os pedidos de manutenção de equipamentos eletrônicos. Num dos vários dias de observação direta flagrei a diretora Mônica solicitando cartuchos de tinta e um cabo novo para a impressora. “Mande logo porque senão enviaremos os memorandos e ofícios à mão”. O tom irônico não era encenação ou ameaça. Nenhuma impressora funcionava a contento. Receber naquela situação uma resposta negativa do setor de recursos materiais da PREX significaria a inviabilização do trabalho administrativo.

<sup>31</sup> Os agentes de integração são parceiros da Universidade e do Setor de Estágios que trabalham com captação de vagas, recrutamento e intermediação de estagiários. Os principais parceiros (a rigor, os que mais estabelecem diálogo com a agência) são: CIEE, FIEC/IEL, *All Service*, *RH News*, Centro de Estágios e Centro de Capacitação de Estágios. Pela maior aproximação dos dois primeiros, as reuniões com os gerentes de RH são mais frequentes – a proximidade entre chefias facilita a flexibilização de um *quantum* de exigências normativas. O material da discussão cria possibilidades de se contornar certos requisitos ao qual todos os alunos estão sujeitos *a priori*. Por exemplo, já foi pauta em reunião a possibilidade de a assinatura do coordenador de estágios anteceder a do responsável da unidade concedente – a ordem é exatamente inversa, isto é, unidade concedente formaliza o termo antes da coordenadoria. A influência dos agentes de integração em processos decisórios impede os vícios da excessiva centralização e fomenta a cooperação entre os três principais pilares do mercado de estágios: agentes de integração, unidades concedentes e coordenadoria de estágios.

<sup>32</sup> O setor possui um aplicativo interno em rede que conecta a matriz (o computador da divisão) com os outros *bureaus*. O software de cadastro, sem nome oficial (chamarei de sistema CIUSP), permite que os agentes públicos registrem informações dos alunos (CPF, endereço, telefone de contato, curso superior, etc.) e do estágio a ser iniciado (informações sobre valores da bolsa, carga horária semanal e se há intermediação de agências de integração ou não). Trataremos mais do assunto no capítulo 6.

vias de cada termo formalizado (seja convênio, compromisso ou rescisão) garante que nenhuma reclamação se sustente em si mesma – se cada responsável ficar com a sua, não há o que exigir do departamento em caso de perda ou extravio.

No setor ainda estão disponibilizadas fichas de inscrição da *All Service* para alunos que procuram se iniciar no encareiramento profissional. O preenchimento é simples (informações básicas de cadastro) e, logo esteja completo, os funcionários da coordenadoria se reportam aos terceirizados da agência de integração para que as levem assim que possível. Em dois anos como estagiário pelo Balcão do IDT lembro-me de apenas duas garotas recém-ingressas na Universidade preenchendo-as. Pelo fato de estar apenas pelo período da manhã, salvo alguns raros dias no turno seguinte, é possível que outros alunos também tenham solicitado vagas à empresa. A funcionária Rafaela, por sua vez, declarou não ter tomado conhecimento de qualquer evento do tipo.

## 4 A ATUAÇÃO DA COORDENADORIA

### 4.1 A coordenadoria de estágios é um setor burocrático racional?

Até aqui, o trabalho concentrou-se em dois planos: apresentação parcial da problemática – as reformas e mudanças do Estado brasileiro e de seu aparelho administrativo (governança) – e a introdução do grupo social (o objeto de estudo e os pesquisados) cuja análise, seleção e compreensão serão distribuídas neste e nos próximos capítulos.

Dessarte, é preciso ir da ação social subjetiva à ação social coletiva (das ações individuais às agregações simples/compostas e estruturas sociais), buscando o “sentido dos comportamentos individuais que estão em sua origem” (BOUDON, 1995, p. 28), delineando o grau de interdependência dessas ações, do condicionamento institucional, da lógica da situação, dos efeitos de socialização (caso existam) etc. Em conjunto a este paradigma teórico-metodológico, avançarei com a tônica do capítulo: afinal, o tipo de organização da agência de estágios caracteriza-a como um tipo de administração burocrático-racional? É possível circunscrevê-lo, uma vez que nele se inserem inúmeras ambiguidades e características multiformes?

O tipo ideal da administração burocrática implica a observância de ao menos cinco características comuns adotadas por todas as organizações: hierarquia, divisão sistemática do trabalho (tarefas cotidianas), ordenamento impessoal das funções, previsibilidade das atividades e fixação de normas de conduta interna aos funcionários. A originalidade deste tipo de reflexão idealizada é obviamente weberiana – a rigor, uma abstração baseada na estrutura organizacional do exército prussiano.

Por estar idealizada, a realidade social estudada limita-se a alguns poucos elementos recolhidos da experiência histórica. De forma alguma o tipo ideal weberiano é um modelo mental que se aplique à realidade. Sendo ele um fim em si mesmo (e não um “meio” para se chegar à realidade objetiva dos fatos), outros autores buscaram incluir novas perspectivas teóricas<sup>33</sup> sobre o estudo dessas organizações administrativas, de modo que não

---

<sup>33</sup> Em “O estudo comparativo das organizações” (CAMPOS, 1978), Peter Blau assenta seu estudo no “método comparativo” dos estudos organizacionais. Compara quantitativamente um amplo número de organizações buscando determinantes e atributos que se relacionem. Através dele é possível, p. ex., associar o tamanho de uma organização ao seu grau de burocratização. Por outro lado, sugere que a “teoria das organizações” precisa estar calcada na ideia de que tais estruturas estão conformadas sob sistemas sociais distintos. Tal posicionamento se afasta da concepção que concentra as investigações nas interações e estruturas grupais dentro da organização.

prescindissem da historicidade do fenômeno.

Alguns deles prosseguiram com a noção de tipo-ideal acrescentando contribuições de ordem metodológica e enfatizando novas abordagens do problema. Stanley Udy e Alvin Gouldner (CAMPOS, 1978, pp. 48-67) atentaram ao erro comum de se tratar a burocracia como “modelo” e retiraram-na do estado hipotético para testar e verificar empiricamente o conjunto das variáveis aferidas. O exame criterioso e sistemático destas dimensões considerou a medição estipulada para demonstrar se uma organização era ou não burocrática.

Outra ideia sugere que a existência da burocracia moderna esteja assentada ao longo de um *continuum*. Assim, elementos “burocráticos” e “racionais” estariam presentes ou ausentes variando de uma organização a outra. Estabelecidas as dimensões específicas (Richard Hall<sup>34</sup> eleger seis) para averiguação sistemática, a próxima etapa definiria quais organizações seriam simples e quais seriam complexas. (Idem, *Ibidem*, p. 33).

Com esta armadura analítica, é difícil discernir se uma organização é do tipo burocrático-racional ou não, vez que todas as séries dimensionais apresentadas por Hall estão presentes em alto grau na definição original de tipo-ideal. Em segundo lugar, o exame do fenômeno resultaria na apreensão por bloco (quem, se não o autor, definiria a linha tênue entre “simples” e “complexo”? Por que a presença de um elemento complexificaria a estrutura e outro não?). Abordá-lo sob estes postulados é, por certo, trabalhar com os extremos da noção de organização.

Logo, é preciso incluir o elemento de dominação (poder), pois não se pode conceber o estudo das burocracias apenas pelo seu componente “estrutural”. Esta medida evita o simplismo da abordagem do problema, mantendo-o como parte de um sistema de autoridade, de ordem e obediência. (Idem, *Ibidem*, p. 62).

Tanto faz se a agência de estágios é entendida sob o conceito de relações autoritárias de papéis ou a partir da expressão de dimensões ao longo de contínuos. Se há racionalidade (legal e substancial), há burocracia racional. A presença em maior ou menor grau do substrato racional não define em absoluto o nível de racionalidade da organização – define, sim, o grau de complexidade, cuja investigação não interessa a este estudo. Trabalhar com esta ou aquela concepção atende a questões estilísticas e a um conjunto de necessidades imediatas e definidas, inclusive, pela posição que o autor ocupa no contexto histórico e

---

<sup>34</sup> O estudo “O Conceito de Burocracia: Uma Contribuição Empírica” utiliza as seguintes dimensões: divisão do trabalho baseado na especialização funcional, hierarquia de autoridade definida, sistema de normas englobando os direitos e deveres dos ocupantes de cargos, sistema de procedimentos que ordenam a atuação no cargo, impessoalidade das relações interpessoais e promoção e seleção segundo critérios de competência técnica.

cultural.

A coordenadoria é um setor burocratizado – e em constante burocratização – que promove modificações institucionais e políticas visando a própria sobrevivência ao longo do tempo. Por outro lado, é também um espaço administrativo onde a previsibilidade do trabalho se mistura ao movimento de ações individuais consteladas ou premeditadas que nem sempre incorporam o “espírito institucional” para servir e atender aos desejos do público. A internalização deste “espírito” é a adoção de procedimentos enquanto práticas culturais que se distinguem da racionalidade transcendente. Isto é, optar por certas normas e padrões organizacionais são antes expressões culturais do que a busca neutra por eficiência. (HALL; TAYLOR, 2001, p. 207).

É verdade que, se remetermo-nos ao “objeto” de estudo, não haverá clareza na divisão de tarefas – o ideal seria que funcionários públicos e bolsistas não compartilhassem da maioria das competências. O ordenamento pessoal, regulador invisível entre Estado e sociedade, muitas vezes é substituído pelos improvisos e arranjos imediatos que surgem à medida que a resolução para um problema ultrapassa a esfera estritamente legal. Mas os dois, com maior ou menor evidência, e a depender da ocasião, continuam existindo.

Em relação às suas atividades, também podemos encaixá-la na categoria de órgão público. O órgão é o compartimento das atividades de natureza estatal e a integração de suas funções é feita por agentes que, ao executá-las, manifestam a sua vontade (do Estado). O círculo de poder efetivo do órgão engloba ambos os elementos, sejam eles os agentes públicos (subjetivo) ou a competência em si (objetivo), posto que os dois se complementam, apesar de não constituírem síntese. (FILHO, 2008, pp. 12-13).

Porém, a noção de burocracia racional é a mais adequada quando se trata de um estudo genuinamente sociológico. Além de estar consagrada nos clássicos, evidencia-se no atual estado de coisas a urgente necessidade de revitalização dos grandes conceitos sociológicos (classe, estratificação, conflitos sociais, dentre outros) tão equidistantes do hegemônico pós-modernismo etnográfico praticado na academia. (HAGUETE, pp. 1-5, 2014).

#### **4.2 As ações da agência de estágios**

Segundo publicação<sup>35</sup> da instituição, os principais serviços prestados pela agência de estágios são: 1. Agenciamento e recrutamento de estagiários; 2. Formalização de termos de

---

<sup>35</sup> Extraído de um panfleto de divulgação dos serviços da agência.



compromisso de estágios, aditivos e convênios; 3. Consolidação do cadastro de estagiários (a IMO e o sistema informatizado CIUSP); 4. Envios da lista de alunos para a seguradora (CAPEMISA)<sup>36</sup>; 5. Divulgação das vagas de estágio; 6. Orientação genérica a partir de dúvidas sobre estágios e legislação concernente.

Os documentos básicos e fundamentais para a realização do estágio são: termo de compromisso em 03 vias (os modelos estão disponibilizados no site da agência<sup>37</sup>); atestado de matrícula do semestre vigente e histórico acadêmico de graduação atualizado. Antes de serem levados ao departamento, os termos de compromisso devem estar assinados pela empresa/instituição e pelo aluno. Exige-se também a explicitação do horário das atividades em cada dia da semana e não pode haver conflito de horários entre o estágio e as disciplinas de graduação.

Os contratos são firmados diretamente com a universidade e/ou outros tipos de parceiros (institutos, associações, centros de pesquisa, empresas públicas, fundações, etc.) ou ainda com agências de integração (FIEC-IEL, CIEE, *Top Company*, Centro de Estágio, etc.). O setor privado também apresenta um montante significativo no aspecto de encaminhamento de vagas. Além do mais, o grande empresariado faz captação de alunos da universidade para programas de *trainee* e seleções de empregos temporários em áreas tecnológicas e científicas.

A missão institucional da coordenadoria enfatiza a prestação de serviços ao público interessado, de modo geral, ao corpo discente. Predominam a regularização dos termos de compromisso de estágios obrigatórios e não obrigatórios – com efeito, este é o procedimento burocrático que estagiários e bolsistas mais lidam no dia a dia. Qualquer outra ação é secundária ante este processo de formalização. Sua materialização compreende as

---

<sup>36</sup> A apólice de seguro coletivo de acidentes pessoais da CAPEMISA é uma garantia que se dá ao aluno através do contrato realizado entre UFC e seguradora. O benefício oferece ampla cobertura a todo e qualquer aluno da instituição em casos de acidentes em que haja fatalidade ou danos irreversíveis à saúde da vítima. Com renovação anual, a indenização pode chegar a R\$ 5 mil.

<sup>37</sup> Em 2012, ainda no período de criação do projeto e do corpus científico da pesquisa, coletei bons registros da entrevista exploratória realizada com a ex-terceirizada, Gardiana. Na ocasião ela informou que todos os modelos de documentos que se encontram na seção atual de “formulários para download” do site do setor de estágios (estagios.ufc.br) foram elaborados pela diretora e por seu marido quase inteiramente sem o auxílio técnico da universidade. Ambos haviam trabalhado em certo cartório da cidade – daí resultando o acúmulo de experiência necessário à elaboração de documentos padrões para se usar na agência. Posteriormente, a instituição de ensino ajudou-os com a correção dos modelos apresentados (quase uma legitimação do trabalho árduo que recaíra inteiramente na mão dos dois). Na época, confessou-me, o departamento jurídico da UFC não empossava procuradores oficiais, estando os que lá trabalhavam sujeitos e relegados a outros ambientes de trabalho (ela desconhecia a natureza destes contratos). O episódio da criação dos termos remonta a ideia de que o trabalho burocrático é encarado pelo funcionário público como parte de sua experiência afetiva e sensível (CAMPOS, 1978). A própria “lógica da situação” fez com que a diretora agisse por conta própria em vez de aguardar as providências legais da instituição, o que era mais aconselhável do ponto de vista legal.

etapas de avaliação, cadastro e assinatura das vias.

No primeiro momento, a avaliação dos termos de compromisso seguia passo a passo a ficha de análise, disponibilizada no “ANEXO B” deste documento, elaborada para verificar a situação cadastral e acadêmica do aluno (averiguação de possíveis pendências). Preenchia-se nome e curso do aluno; se o contrato era TCE ou aditivo de TCE<sup>38</sup>; se a unidade concedente (empresa ou instituição pública contratante) possuía convênio validado; data de vigência do TCE e total em meses; apólice de seguro da empresa (individual ou coletivo) sem anotação numérica<sup>39</sup>; carga horária semanal e horário de estágio; número de reprovações<sup>40</sup>; semestre letivo; compatibilidade de estágio com currículo acadêmico<sup>41</sup>; presença ou ausência de professor-orientador; período obrigatório de recesso<sup>42</sup>; presença ou ausência de relatório semestral; auxílio-transporte; valor da bolsa e número da CTPS (além de data de expedição, série e UF deste documento).

Ao final, marcava-se a opção de redução da carga horária em períodos de prova e os responsáveis (agentes públicos) pela avaliação assinavam a ficha. Em média, a primeira etapa não durava mais do que três ou cinco minutos.

---

<sup>38</sup> Termos aditivos não precisam necessariamente de uma nova rodada de avaliações. Para abreviar o trabalho, apenas se verificava no sistema CIUSP a incidência ou não de outros estágios do aluno, a continuidade e a validade do convênio da empresa e os choques de horários entre disciplinas e estágio. Não era raro aparecer alunos com dois estágios (ultrapassando 30 horas semanais permitidas por lei) tentando revalidar seus contratos. Quando não conseguiam furar o “bloqueio” com rasuras os alunos utilizavam outras estratégias. Por exemplo, alguns reduziam (apenas no papel) a carga horária em um termo e complementavam-na em outro. Feito isto, não perdiam as duas remunerações mesmo se sobrecarregando com as atividades diárias. No entanto, outros que já possuem estágios de 30 horas por semana nada podem fazer para acumular duas bolsas caso as queiram formalizadas (em todo caso, há sempre a possibilidade de se ignorar a regularização e manter-se informal).

<sup>39</sup> A disposição do número de apólice era obrigatória apenas na redação do contrato. Nada registrávamos além de “ok” na ficha de avaliação ou no sistema interno.

<sup>40</sup> O número de reprovações influenciava somente na avaliação de aditivos. Até meados de 2013, com duas ou mais reprovações por falta, o aluno seria intimado a apresentar justificativa própria, assinada pelo coordenador do curso. A medida também sofre o mesmo processo de extinção tal qual sofrera o caso das “datas retroativas” que será descrita no próximo capítulo.

<sup>41</sup> Este é mais um elemento que pouco influencia na avaliação. Não se impede o estagiário caso a incompatibilidade entre experiência profissional e curso for observada (já que todo estágio é entendido como processo de formação pedagógica). Apenas se cumpria parte do itinerário da ficha de avaliação com esta etapa.

<sup>42</sup> A rigor, todo estágio (supervisionado não obrigatório) possui período de recesso proporcional à data de vigência. Por um hábito leigo marcávamos a opção “sim” apenas em contratos que alcançavam 12 meses (o que não influenciava de forma alguma o direito do estagiário). Se para um mês o recesso obrigatório é de 30 dias, para 06 meses será de 15 dias, 03 meses de 10 dias, e assim por diante. Vale recordar que estágios com menos de quatro meses de vigência são proibidos segundo artigo 6º (letra f) da resolução do CEPE. Portanto, 10 dias de recesso é uma contradição lógica. Curioso que nos primeiros meses de 2013 (início da nova gestão política do município de Fortaleza), com a demissão de inúmeros estagiários do PopFor, recebemos diversas ligações deles perguntando-nos sobre “direitos trabalhistas”. Mesmo estando submetida à consolidação das leis trabalhistas (CLT), a lei de estágio não oferece praticamente nenhuma seguridade ao estagiário após seu desligamento, e não há ônus à concedente caso ele seja demitido antes do término da vigência estabelecida no contrato.

A segunda etapa acontecia no espaço administrativo da coordenadoria. Munidos da documentação avaliada, analisava-se o histórico do aluno no cadastro do sistema CIUSP (os terminais internos estão equipados com banco de dados da própria agência), o convênio da empresa (obrigatoriamente renovável no período de quatro anos) e os possíveis choques de horários entre disciplinas matriculadas e estágio<sup>43</sup>. Verificada toda esta etapa, o documento era cadastrado no sistema interno (CIUSP) e permanecia retido no setor durante dois dias úteis. Nesse ínterim, o aluno era instado a ligar antes do vencimento do prazo legal (por vezes a papelada ficava pronta antes do segundo dia útil).

Se os termos apresentavam irregularidades, os agentes anotavam as pendências na ficha de avaliação e entregavam tudo anexado à documentação para que os estagiários providenciassem os devidos reparos. Problemas com horários, ausência de documentos e pendências com o cadastro interno eram erros comuns que se repetiam diuturnamente.

A quantidade de obstáculos não alterava o fluxo de atendimentos tampouco atrapalhava a prestação dos serviços. As perdas aconteciam na “produtividade” diária (menos atendimento é igual a menor eficácia). O problema é que, de acordo com Ludwig Von Mises (2010, p. 117), a principal carência da administração burocrática pública é a total ausência de calculabilidade monetária de perdas e lucros orientando a condução interna da estrutura. Outro obstáculo natural do serviço público seria a impossibilidade de se auferir o grau de contribuição produtiva de cada funcionário, medida pela qual se julgam os desempenhos relativos evitando-se subjetivismos, favoritismos e tendenciosidade pessoal<sup>44</sup>. Por isso mesmo, falar em produtividade no funcionalismo público é cair no mundo das incertezas.

Percebi que certos alunos irritavam-se e não retornavam ao setor após sucessivas falhas na avaliação dos seus contratos. Entre a formalização e a não-formalização existe um “ponto cego” onde a fiscalização trabalhista e a supervisão da coordenadoria não abrange. A carência de fiscais impede que a unidade concedente em situação ilegal seja penalizada em

---

<sup>43</sup> Agindo com certa soberania, a chefia do setor de estágios estipulou que seria obrigatória uma diferença mínima de meia hora entre horário de estágio e disciplina cursada. Exemplifiquemos: se um estágio possui carga horária de 20 horas semanais, no período de 14h as 18h, não deve haver disciplinas no atestado de matrícula antes das 18h30. Há três soluções possíveis para o caso: trancamento da disciplina (solução mais radical e de última instância); apresentação de declaração de horários em anexo (seja da empresa ou do professor responsável pela disciplina) dispensando o aluno da meia hora restante ou flexibilizando-a; mudança do horário de estágio (p. ex., alteração de 14h as 18h para 13h30 as 17h30). Os agentes também procuram influenciá-los nesta decisão evitando o trancamento de disciplinas. Dos casos que tive contato, a primeira opção sempre foi a mais recorrente.

<sup>44</sup> O “subjetivismo” que aqui é criticado tem como antagonismo o “objetivismo” da contratação pela qualificação técnica e pelo cálculo sobre a produção geral dos funcionários da administração empresarial. Por ser orientado pela lógica do burocratismo, das trocas de lealdade e favores pessoais, ele também é percebido como causa de ineficiência.

caso de não adoção da formalização expressa dos termos de compromisso do quadro de estagiários. As obrigações previstas pela resolução do CEPE de 2009 quanto à supervisão deles e a prática cotidiana<sup>45</sup> demonstram o dissenso entre norma e realidade.

A terceira etapa compreende a assinatura dos termos. De dois em dois dias o coordenador solicita que os contratos prontos e carimbados sejam enviados a sua sala. Após este processo, as três vias (ou quatro, a depender do caso) são separadas para cada destinatário: 01 (uma) para a agência de estágios, 01 para a unidade concedente (empresa) e 01 para o aluno recém-selecionado. A entrega das duas vias é protocolada e assinada pelo próprio estagiário, agora apto a realizar suas atividades profissionais/pedagógicas.

Outra importante atribuição da coordenadoria é a celebração e o cadastro de termos de convênio, tidos como instrumentos jurídicos. Duas eram as ocasiões em que situações do tipo aconteciam: a vontade manifesta de a empresa contratar estagiários da universidade para seus quadros administrativos ou a revalidação de um termo que expirou após quatro anos. Na maioria das oportunidades, eram os próprios estagiários a serem contratados (ou recontratados) que traziam toda a papelada da unidade concedente – mesmo que ainda não possuíssem vínculo com a empresa. Motoboys, “baixos” funcionários e até chefes de setores e funcionários de recursos humanos também celebravam pessoalmente os convênios.

Eis o processo: impressão de três vias do modelo de convênio, cópia do contrato social da empresa ou portaria de nomeação, além da certidão negativa de antecedentes retirada no site da Receita Federal (até 2013 não era obrigatória)<sup>46</sup>.

O prazo de entrega amplia-se para 10 a 15 dias úteis. A demora é justificada porque os papéis transitam em mais dois gabinetes (Procuradoria-Geral da Universidade e Pró-Reitoria de Extensão). O traslado é iniciado com a entrada do número de processo no sistema Argos-UFC até a homologação da PREX. Se a unidade concedente não estiver cadastrada no sistema CIUSP o estagiário só pode apresentar documentação de estágio após o deferimento do convênio. Qualquer órgão administrativo ou pessoa jurídica de direito privado, além de profissionais liberais de nível superior, devidamente registrados em conselhos de

---

<sup>45</sup> O artigo 6<sup>a</sup> da resolução garante a indicação de profissional na área de conhecimento no curso do estagiário para atuar com “uma equipe de professores, orientadores de estágio, sob a coordenação da PREX”. Para um contingente anual de 5.000 alunos a medida seria qualquer coisa menos possível.

<sup>46</sup> É chamada de “Certidão Conjunta de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União”. O link encontra-se disponível no site do órgão fiscal do governo:  
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aplicacoes/ATSP0/Certidao/CndConjuntaInter/InformaNICertidao.asp?T ipo=1>

fiscalização profissional (conselhos regionais), podem celebrar convênios com a universidade.

O “improviso” não é só uma consequência prevista das práticas gerenciais em instituições públicas como o é em toda a vida social. A heterogeneidade cultural, as ideologias políticas e o sistema de crenças sedimentam a resolução de medidas, influenciando parcelas significativas da tomada de decisões. (MARRA; MELO, 2005, p. 15). Um bom exemplo é a emissão de relatórios semestrais para acompanhamento do desempenho de alunos-estagiários. O documento inclui a avaliação de supervisores, a frequência em sala de aula e a solicitação de parecer em casos de reprovações por falta.

Com a falibilidade do artigo 6º da resolução do CEPE de 2009 (dispositivo que veda a coordenadoria de estágios a dispensa do acompanhamento dos estagiários da Instituição de Ensino) este arranjo criativo impediu que o setor não se privasse inteiramente dos controles institucionais estabelecidos na resolução interna.

### **4.3 Limitações da burocracia racional-legal no setor de estágios**

A administração burocrática é um fenômeno moderno que substituiu historicamente o personalismo da administração patrimonial. Os fundamentos da técnica, da ciência e do capitalismo da empresa moderna são sucedâneos das profecias míticas que levaram ao “desencantamento do mundo”. Palavra e espírito perderam o poder encantatório e assim a racionalização, ao instrumentalizá-los, constituiu parte da sociogênese da burocracia. (MAFFESOLI, 2001, p. 154). Aos poucos, esta domesticação das paixões impregnou a vida social com elementos profissionais e políticos, colocando a perspectiva do futuro no centro da vida moderna. Em seu ensaio sobre a relação entre capitalismo e ética cristã, Weber (2013, p. 103) definiu essa domesticação de “racionalização metódica da vida” - o *beruf* no ascetismo protestante é a vocação da fé cristã que se comprova mediante atividades seculares.

O serviço público racionalizado se distingue do campo das emoções pela tentativa monoglota de dever obediência somente à razão, professando-a sem qualquer resíduo sentimental através do funcionário público. Negam-se as individualidades e a impessoalidade das relações alastra-se em todo o conjunto social. (MAFFESOLI, 2001, p. 161). Simmel lembra-nos com outro exemplo que é a substituição das trocas pelo meio monetário (dinheiro) que rompe os laços mútuos de solidariedade. (REALE, 1985, p. 28).

A progressão das forças sociais impediu, em certa medida, o avanço excessivo desta racionalização existencial (e da conduta racional ante a vida) incluindo novos atores

políticos nos processos decisórios, engendrando possibilidades de se alcançar um sistema de governança mais tangível. A “burocratização” encontrou em si mesma seus próprios limites de atuação. Logo, ela mesma, através de seus autores, ensejou transformações para garantir a sustentabilidade e o autofuncionamento.

Negar mudanças que garantem a capacidade operacional da estrutura significa deteriorá-la até a incapacidade de se torná-la um meio para a obtenção dos fins desejados – assim, a burocracia inverteria o fluxo e se “des-racionalizaria”. O fenômeno de dominação racional-legal é produto do seu contexto histórico e cultural. Mas quanto mais o modelo prevalece, abnegando a própria conjuntura de modificações, mais a organização perde em eficiência.

Em 1960, Michel Crozier (1981, p. 234) enxergou nos vícios burocráticos a grandeza de um fenômeno cultural francês. O estudo de uma agência de contabilidade e de um monopólio industrial franceses permitiu que ele identificasse as qualidades do modelo (dirimir arbitrariedades, evitar confrontos entre indivíduos e grupos, etc.), suas “disfunções” clássicas (centralização, estratificação de indivíduos em grupos homogêneos e fechados, comportamento autocrático, distanciamento das demandas sociais mais urgentes, etc.) e os conflitos internos entre grupos técnicos e administrativos que disputavam o controle das situações de incerteza.

No Brasil, o desprezo por esta dimensão cultural em um espaço onde o “jeitinho” e as relações pessoais ajudaram a estruturar a sociedade, reflete um ambiente institucional onde as pessoas não compreendem nem a si mesmas enquanto legitimadoras de um poder legalmente atribuído.

Foi assim que, nos anos 1920, Oliveira Viana acusou a elite política brasileira de estar “culturalmente alienada” e que o “sistema político é criado não em função dos interesses e preferências de grupos sociais determinados, mas em função de modelos estrangeiros mais ou menos prestigiosos”. Considera-se desta constatação: 1. Falta de correspondência entre as estruturas informais de poder e sistema formal de ordenação jurídica; 2. Discrepância entre um modelo de organização política que pressupõe altos níveis de agregação de interesses e uma população preocupada com temas nacionais; 3. Cultura política em que os horizontes dificilmente ultrapassariam o nível local e os interesses mais imediatos. (SCHWARTZMAN, 1982, p. 50).

A agência de estágios não foge à regra – e isso não exclui o número de parceiros firmados a cada ano. O diálogo com os usuários ainda é escasso e não se lhe atende as causas

mais urgentes. Por vezes, órgãos administrativos e empresas privadas contestam a austeridade da legislação e das normas internas. Afinal, o que é “legal”? Desprezar a lei não significa romper com o princípio de legalidade da administração pública? E segui-las rigorosamente? Isto não iria de encontro ao conjunto de interesses dos próprios usuários? Como atingir o ponto de equilíbrio ideal?

Os típicos casos de “emperramento da estrutura burocrática” ocorrem dia após dia expondo a realidade desalentadora do problema. Alguns exemplos comprovam-na.

Um deles aconteceu com a gestão anterior da Prefeitura de Fortaleza (Fortaleza Bela). Por diversos motivos o convênio com o poder público municipal estava sendo dificultado desde o ano de 2011. Havia, segundo relato da ex-funcionária terceirizada Gardiana (minha principal informante até 2013), “falta de vontade” em seguir com os procedimentos legais da forma como o governo estadual do Ceará fez (cadastrando e reunindo todos os seus órgãos, institutos, associações, escolas em apenas um único termo chamado “convênio guarda-chuva”<sup>47</sup>):

Eles empurraram com a barriga até a gestão acabar. Lá a burocracia é grande. Primeiro vai para a SAM (Secretaria de Administração do Município) e depois para outros departamentos. O mais engraçado é que o convênio é de graça e a publicação no Diário Oficial da União é paga pela própria Universidade. Tem um preço fixado para cada caractere digitado (informação verbal)<sup>48</sup>.

Nos encontros que tivemos, conversávamos sobre os impedimentos mais comuns do processo avaliativo que a agência impõe aos estagiários. Ela confessou, por exemplo, não achar necessária a apresentação do histórico acadêmico para o encaminhamento dos termos. A proposta, no entanto, não implicaria exatamente no abandono do procedimento, porque a consulta poderia ser feita *online* a partir de um terminal (ainda inexistente<sup>49</sup>) da coordenadoria que poderia ficar na sala de atendimento.

Retruquei com uma contraposição. O motivo de minhas intervenções tinha o

---

<sup>47</sup> Este é o convênio que abarca todas as instituições subordinadas ao ente em questão (podendo ser municipal, estadual ou federal). Geralmente as prefeituras o celebram a fim de garantirem a inclusão de escolas e órgãos da administração direta e indireta (fundações, centros culturais, associações e outros também são contemplados).

<sup>48</sup> Informação concedida pela funcionária terceirizada Gardiana em outubro de 2012.

<sup>49</sup> Como já citado alhures, há dois espaços na agência: o primeiro destinado ao atendimento dos estagiários e de outras pessoas que solicitam de alguma forma os nossos serviços. O segundo é administrativo. Reúne os funcionários públicos e as atividades paralelas ao atendimento (captação de vagas, resolução de pendências e outras atividades em conjunto com a universidade). No primeiro ambiente, há dois computadores tombados pelo IDT, equipados com *firewall* que impedia o acesso ao SIGAA até o início de 2013. Atualmente, mesmo com a disponibilidade de acesso, os chefes ainda não autorizaram oficialmente a consulta em tempo real (*online*).

objetivo de incitá-la a confutar meu posicionamento com argumentos de ordem técnica e, naquele momento, descobrir se o ordenamento impessoal estava sujeito às exigências egoístas do público geral e em qual medida isto atrapalhava ou não o trabalho dos agentes.

Perguntei-lhe: “Imaginemos um aluno do primeiro semestre de engenharia de produção mecânica dando entrada na papelada referente a um estágio não obrigatório. Ele tem em mãos um atestado de matrícula com horários acadêmicos. Não há choque de horários e todas as assinaturas exigidas estão nos lugares corretos. Sabemos que o histórico acadêmico é exigido apenas para conferir se o aluno teve alguma reprovação por falta no semestre anterior e em período de estágio. Ocorre que o aluno nunca estagiou, visto que é recém-ingresso na universidade. Logo, essa exigência é desnecessária. Por que não aceitá-lo sem o documento para facilitar o processo?”.

Ela retrucou-me defendendo a decisão institucional da agência – a legitimidade das ações independentes da representante da universidade face às vontades particulares.

Porque ele não cumpriu com as etapas. Além dessa impessoalidade do serviço público é preciso ver duas coisas. Em primeiro lugar, outras pessoas também são barradas quando descumprem as normas e acabam imprimindo o histórico nas proximidades, tanto em *lan houses* como nos centros de humanidades. Se for aceitar um tem que aceitar todos. Em segundo lugar, a análise feita não se aplica somente a reprovação do aluno por frequência, mas para se ter uma ideia da frequência do aluno em sala de aula e do seu desempenho acadêmico também. Tudo isso contribui para que o setor exija uma justificativa apresentada em um pequeno documento chamado de “solicitação de revisão de parecer sobre estágio”<sup>50</sup>, assinado pelo próprio aluno e pelo coordenador do curso que ele está matriculado. Poucas vezes eu vi a desaprovação de algum parecer em razão das justificativas dadas pelos alunos que possuem reprovação por frequência ou muitas reprovações por baixo desempenho acadêmico<sup>51</sup>. A variação das notas dos alunos em período de estágio diz muito quão sobrecarregado ele está (informação verbal)<sup>52</sup>.

A universidade é um tipo de estamento. Um grupo ideológico bastante agregado,

<sup>50</sup> Até minha saída em março deste ano, a avaliação de reprovações dos alunos já experimentava ampla dificuldade em permanecer-se como item de avaliação da agência de estágios. Afirmo-o, tendo em vista que o calendário de mudanças sobre esta exigência atravessou inúmeras fases até sua completa desintegração. Primeiro, cobrava-se bons rendimentos e frequência de 75%, independentemente de estar-se diante de um aditivo ou TCE. Em seguida, exigia-se apenas em aditivos a observância de boa frequência em sala de aula. Ademais, passou-se a exigir o parecer apenas em caso de reprovações por falta. A cobrança, cabe manifestarmos, era de que o parecer fosse assinado pelo coordenador do curso. Com a incidência de certos percalços (parte das coordenações dos centros acadêmicos recusavam-se a assinar o parecer), ao fim e ao cabo, decidiu-se pela abolição completa da exigência. Hoje o aluno é apenas convidado a conversar com o coordenador do setor de estágios. O caso mostra que, se uma exigência legal for continuamente descumprida ou menosprezada, sua dissolução é tão iminente quanto provável.

<sup>51</sup> O que ela não desconfiava é que, um ano após esta entrevista, um dos coordenadores de certo curso de humanidades resolveu não assinar o parecer, alegando não ser de sua competência. Sabendo que o aluno ficaria prejudicado pela decisão inusitada do representante de departamento, resolveram abolir a exigência definitivamente. Ver a nota anterior.

<sup>52</sup> Informação concedida pela funcionária terceirizada Gardiana em janeiro de 2013.



sujeito a modificações, mas composto por agentes públicos que, servindo-se do aparelho de governança do Estado, estabelecem uma relação de tutela com a sociedade. A ideologia real do estamento é, segundo Heloisa Pait (2014), a sua própria manutenção enquanto grupo.

Por outro lado, o conjunto de variáveis (consequências) e desdobramentos da ação social impossibilita a exigência inflexível dos cumprimentos legais (“formalismo”). Isto porque é incontável a quantidade de casos individuais onde se exigem alta flexibilidade dos procedimentos. Se, segundo Merton (CAMPOS, 1978, p. 109-110), o hábito é “um modo de atividade que conduziu anteriormente à obtenção de certos fins”, a sua repetição automática, dia após dia, não garante a obtenção de resultados sob qualquer circunstância.

Dizer “cada caso é um caso” é exagero, pois, de um modo geral, as orientações ao público estão dentro de um nível satisfatório e mantém a previsibilidade desejável. Mas quando as ações saem do planejamento e do controle? E quando o arcabouço jurídico não é capaz de intermediar os conflitos entre indivíduos (estagiários) e estrutura (agência de estágios e universidade)? O senso comum êmico diz que certas coisas<sup>53</sup> passam. Ou alguém simplesmente as deixam passar.

---

<sup>53</sup> “As coisas” que passam (ou que são flexibilizadas) podem ser protocolos, normas, avaliações, regras e convenções oficiais estabelecidas pelo setor burocrático (neste caso, a agência de estágios).

## 5 DEIXAR PASSAR

Segundo Prates (2008, p. 124), a formalização ilimitada do Direito é contrária à face material da justiça. Isto significa, *a priori*, que a formalização da comunidade política frente ao conflito de interesses originou a separação legal entre as esferas pública e privada. Em tese, vontades e desejos seriam equilibrados segundo a intermediação de um instrumento de governança universalizado e isonômico capaz de emular todos esses conflitos no interior da própria estrutura. O exercício de poder agora estaria confinado aos procedimentos institucionais – i.e., o *locus* administrativo de controle e regulação das atividades da coletividade. (TEIXEIRA; SOUZA LIMA, 2010, p. 54).

O mecanismo administrativo de mediação desses interesses em conflito, sabemos, é conhecido por burocracia racional-legal (um tipo abstrato passível de variação em seu grau de racionalidade). Com efeito, a definição clássica de burocracia também abarca repartições e órgãos públicos que materializam a condução do exercício de poder estatal e o seu planejamento em contextos institucionais. As atividades dos servidores públicos e a estrutura orgânica do poder executivo configuram a realidade em torno do fenômeno a ser explorado.

Deste postulado surgem alguns problemas imediatos de ordem teórica: o de que o Estado não representa a si mesmo, não é uma estrutura política parada no ar e não possui independência em relação ao setor produtivo – isto é verdade se considerarmos a política como uma questão de “agregação de interesses”. (SCHWARTZMAN, p. 42, 1988). De acordo com Robert Dahl (1988, p. 13), um sistema político possui a característica de um conjunto de relações onde haja a perspectiva de ação visando controle, influência, autoridade e poder sob uma comunidade. A totalidade de funções desempenhadas com certa estabilidade compreende aquilo que conhecemos por governabilidade. Mas, de fato, quem governa se não “indivíduos” e “pessoas”?

Através de suas ações, o “indivíduo” personifica o princípio de impessoalidade da administração pública, ou seja, a garantia de que qualquer ato administrativo seja de responsabilidade da estrutura e não de um servidor público singular. Outros dois princípios complementam a noção de impessoalidade do agente público: a legalidade e a publicidade dos atos. A primeira tende a assegurar que as ações do poder público sejam tomadas e respaldadas pela lei e a segunda é a transparência e publicização dos atos administrativos mediante

divulgação aberta para todos os cidadãos. Unidos, os três formariam aquilo que DaMatta<sup>54</sup> alcunhou de “o mundo da rua”.

O contrário de tal postulado é nomeado de “o mundo da casa”, um lugar cercado por relações afetuosas, familiares e paternas a qual emerge a figura da “pessoa”. “Personalismo” e “informalismo” são traços antagônicos à universalização consagrada pelo “mundo da rua”.

Com o englobamento da “casa” pela “rua” – e vice-versa – as relações familiares e pessoais, estruturam um sistema social onde a troca de favores, o nepotismo, as amizades e a ética do compadrio configuram o cosmo social<sup>55</sup>. Deste modo, não causaria surpresa que o ambiente formal fosse talhado à imagem e semelhança do conjunto de relações que obtemos e não pela distribuição igualitária de cidadania entre os indivíduos. (DAMATTA, 1997, p. 65-95).

### 5.1 O dilema da ação: deixar ou não passar?

De um modo genérico, o neoinstitucionalismo enxerga o sistema de autoridade formal de uma comunidade política como um conjunto de exigências técnicas, organizacionais e, sobretudo, culturais<sup>56</sup>. Ao mesmo tempo, estas instituições acabam por fornecer modelos morais e cognitivos que estabelecem filtros de interpretação para cada ação. Dito de maneira mais específica, as atividades empregadas numa organização burocrática tendem a manipular uma quantidade de informações estratégicas que afetam as preferências subjetivas guiando a ação individual e coletiva. Por outro lado, é possível que procedimentos institucionais também sejam adotados por suas características culturais e não porque são meros modelos de comprovada eficácia técnica e racional. (HALL; TAYLOR, 2001, p. 197-198).

Mas para entender o dilema observado na agência de estágios e os desdobramentos do seu campo de atividades é preciso “remontar às ações individuais elementares que o compõem.” (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, p. 03). A forma do

<sup>54</sup> DAMATTA, 1997, p-18 *et seq.*

<sup>55</sup> O *triângulo ritual* da nossa “sociedade relacional” ainda conta com o eixo do “outro mundo”, i. e., o domínio da Igreja e da religião, um ritual cerimonial, “neutro” e indicativo de um lugar fora do mundo. Junto da “ordem” (rua/Estado/parada militar) e da “desordem” (casa/Família/Carnaval) compõe o triângulo ético que configura a totalidade social.

<sup>56</sup> A lógica da ação individual comporta elementos invariantes se equiparadas à diversidade de contextos culturais.

fenômeno analisado, permite-nos compreendê-lo segundo dados singulares, acontecimentos ou regularidades estatísticas. Neste capítulo, tratarei exclusivamente de acontecimentos e dados singulares envolvendo desdobramentos advindos do cruzamento entre Estado (público) e Sociedade (privado), cada um atuando com lógicas e interesses distintos. Com efeito, o duplo movimento entre, de um lado, a aplicação austera de regras normativas (não passar) e, do outro, a apresentação institucional de ações mais flexíveis (deixar passar), gerou inúmeras agregações a nível macrossociológico. Isto se clarifica à medida que percorremos o campo das racionalidades individuais (considerando recursos e representações) e o campo de ação gerado pelas estruturas sociais. (Idem, *Ibidem*, p. 03).

Não obstante, a observação empírica constatou dois vieses analíticos sobre o mesmo problema: o primeiro assinala que os desdobramentos oriundos do encontro entre os universos “público” e “privado” estão imantados de dispositivos não-legais que influenciam o ordenamento legal da instituição. Os princípios éticos de administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, etc.) sofrem rupturas e precipitam novas formas de autoridade, alterando a distribuição e as relações de poder.

Não se trata, portanto, de assinalar apenas uma perspectiva moral. A pretensão maior é constatar que enquanto o polo estatal procura resguardar sua ordem institucional através de esforços de resistência e cooptação, o polo social recorre a diferentes tipos de racionalidades que projetam a inserção dos seus atores em outra linguagem de procedimento burocrático – compelindo-a a romper com a rigidez de um ordenamento quase imóvel. Isto é algo similar ao que Guerreiro Ramos definiu como “dialética da ambiguidade”.

[...] ao mesmo tempo em que a estrutura social procura salvaguardar sua integridade, recorrendo ao formalismo, a fim de cooptar parte do excedente populacional, os cidadãos, ameaçados pelo fantasma da marginalidade social, recorrem ao formalismo, em busca de um lugar ao sol. A ambiguidade consiste em que, de um lado, a estrutura social resiste, com *esprit de corps*, a incorporar em seu seio elementos que possam desnaturá-la e, ao mesmo tempo, ela diligencia vencer essa resistência, pois, é compelida a pactuar com aqueles que aceitam acomodar-se; de outro lado, os cidadãos que projetam ascender na escala social forçosamente se afirmam pelo combate à rigidez da ordem constituída para, num momento subsequente, ajustar-se a tal ordem, desde que ela, de algum modo, supere a sua inércia, ou sua tendência ao imobilismo. Como nenhuma das partes cede tudo, o pacto que se estabelece entre ambas, implica necessariamente o formalismo. A função latente do formalismo é transformar os polos de uma polaridade, nos termos de uma ambiguidade. (1966 *apud* BARIANI, p. 50, 2003).

Entretanto, o “ponto de chegada” resultante do cruzamento fertiliza a síntese sem perder as características de “posição” e “oposição”. De forma mais clara, tanto a austeridade

(o cumprimento racional das tarefas previsíveis) quanto à flexibilidade dos procedimentos se alternam como meios efetivos de ação social no campo institucional.

O segundo viés analítico é a coexistência num mesmo processo entre os universos (pessoal e impessoal) e a materialização subsequente a partir da dinâmica entre ambos. A impossibilidade de se cumprir com todas as normas sem abalar o prestígio social da estrutura integra aquilo que Merton (1978, p. 111) e Crozier (1981, p. 262-267) denominaram “disfunções burocráticas”. Por sua vez, a flexibilização dos impedimentos protocolais e legais – seja à base de interpretações diversas da lei ou por ausência de informações<sup>57</sup> – é a possibilidade de que o setor burocrático funcione a contento do usuário. Especialmente durante as crises, a interação entre os dois mundos gera um fator preponderante de interdependência: a existência do movimento contínuo permitirá a continuidade dos trabalhos cotidianos na agência de estágios, posto que “um sistema de organização burocrática é um sistema de organização incapaz de corrigir-se em função de seus erros, e cujas disfunções se converteram em um dos elementos essenciais do seu equilíbrio”. (CROZIER, 1981, p. 283).

Isto confirma a ideia de que a existência da racionalidade das tarefas é um produto diário da ação social. Os agentes do órgão burocrático agem segundo o resultado final de duas operações sucessivas de filtração: as coerções e os mecanismos que escolhem a ação desejável e exequível do conjunto de oportunidades. (ELSTER, 2004, p. 29). A impossibilidade de se aplicar invariavelmente a totalidade das leis previstas é a principal responsável pela emergência deste padrão de orientação e atendimento aos estagiários. O funcionamento de qualquer administração burocrática é deficitário porque atua despersonalizando a singularidade dos inúmeros problemas individuais. A rigor, não há mecanismos administrativos que se adequem às necessidades mais prementes dos usuários<sup>58</sup>.

A tolerância restritiva a determinados erros contratuais não significa que a mesma postura será adotada em ocasiões futuras – mesmo que haja condições relativas para se “deixar passar”. Aliás, a utilização desse *modus operandi* quase sempre visa um objetivo imediatista, visto que a ocorrência de uma mesma escolha similar em outro conjunto de

---

<sup>57</sup> São poucos os funcionários da agência que possuem formação jurídica ou conhecimento mais técnico da lei. O restante opera de acordo com o “habitus” da agência.

<sup>58</sup> Alguns pontos cruciais levantados no plano diretor de reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995) obtiveram resultados práticos abaixo do esperado. No geral, perceberam-se avanços a nível cultural principalmente em matéria dos ganhos advindos das discussões públicas em torno de um maior envolvimento e participação da sociedade civil no controle de serviços de relevância pública. Permanecem as polêmicas sobre a redefinição do papel do Estado, a criação ou não de novas instituições, o número do contingente ideal de burocratas e a responsabilidade de realocação ou redistribuição de bens.

oportunidades dependerá de uma conjunção de fatores externos ao agente<sup>59</sup>. Que fique claro: o rigor na observância das normas ainda é a principal relação burocrática de integração entre universidade, setor produtivo e estagiário. O fato de existir um conflito permanente entre a designação dos procedimentos institucionais e a tolerância das etapas de avaliação não invalida o conteúdo racional-legal da coordenadoria.

Além do mais, as contradições entre os dispositivos que deveriam se complementar (resolução do CEPE de 2009 e a lei 11.788 de 2008) e a presença de “brechas” ou “pontos cegos” – permitindo margem para interpretações diversas da lei – reforçam o diagnóstico do problema. É assim que as oportunidades de flexibilização do conjunto de normas ficam, por vezes, atreladas a uma avaliação subjetiva das condições. Se as motivações individuais são distintas, logo, a consecução das ações tornar-se-á o resultado de uma multiplicidade de instrumentos condicionados à “lógica da situação” (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, p. 03).

O resultado dessas agregações (problema = resolução = segundo problema = segunda resolução e assim por diante) cria um efeito compositivo cujo grau de racionalidade institucional se deteriora à medida que os atores acordam contratos parcialmente desconectados do seu substrato legal. Existem dois tipos de composição: “simples”, quando há efeito de soma nos comportamentos agregados dos atores sociais que se encontram na mesma situação e tendem a desenvolver o mesmo tipo de ação; “complexos”, desde que os efeitos de composição originem ações individuais com graus de interdependência, ou seja, a uma “situação de incerteza” pela qual um indivíduo só pode realizar algo se outra(s) pessoa(s) não interferir(em) no processo. De modo mais claro e sintético, é quando uma ação só pode lograr êxito se outra, em mesma situação, se omite ou não se cumpre<sup>60</sup>. (BOUDON, 1995, p. 54-55).

Não obstante, precisamos ressaltar que a ação não é “a simples consequência mecânica da socialização” (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, p. 03), pois para se

---

<sup>59</sup> “Deixar passar” pequenos erros nos contratos de estágio se situa próximo ao “dançar conforme a música”. Em determinado momento, uma situação A pode ser resolvida com os meios disponíveis em B. Em outro, porém, a mesma situação pode não apresentar condições de flexibilização – nem em B, nem em C, e assim por diante. Isto acontece por inúmeras razões: comportamento inesperado do servidor ou bolsista (mau humor, desconhecimento, etc.) presença do coordenador na repartição, verificação de outras pendências contratuais, reincidência de erros, reclamações agressivas da parte demandante, etc. Alguns exemplos serão detalhados nas próximas seções.

<sup>60</sup> Por exemplo, se todos acordam mais cedo com a intenção de ocupar os melhores lugares na fila para o atendimento bancário, é certo que boa parte dessas pessoas desperdiçará um bom tempo nesta mesma fila em vez de otimizar a ação visando outros horários. O “dilema do prisioneiro” – situação de incerteza no qual a dúvida entre a cooperação e a não-cooperação pode condenar dois prisioneiros – exemplifica que até a “não-ação” pode melhorar o resultado geral.

compreendê-la, é necessário examinar as intenções, as motivações, os meios que os indivíduos dispõem ou acreditam dispor, além da avaliação subjetiva destes meios. Mesmo não sendo redutíveis aos “efeitos de um condicionamento”, as preferências dos atores continuam sendo afetadas pelas “estruturas sociais”<sup>61</sup>.

Individualizar o tratamento fornecido aos estagiários alteraria substantivamente a disposição da ética na administração das coisas ao fundir padrões de relacionamento institucional numa categoria amorfa que se ressentiria de legitimidade. Mas em certo sentido, a substituição parcial dos parâmetros racionais pelo julgamento de valor criaria uma dimensão de proximidade com o outro desconhecido que diminuiria a incerteza. Não é de se estranhar, portanto, que a causa da flexibilização de procedimentos (o êmico “deixar passar”) é muitas vezes uma atitude de empatia com os estagiários.

É necessário, pois, separar o problema em duas subcategorias analíticas: (1) a existência de desdobramentos da ação social num ambiente burocrático, resultado do encontro entre “Estado” e “Sociedade”, originados a partir de uma trama molecular de racionalidades que modificam o funcionamento do órgão criando uma lógica própria de funcionamento; (2) a predominância de uma empatia que impregna a ética do trabalho dos agentes públicos.

Residem aí diferenças monumentais. O primeiro exemplo é a ideia central que norteia todo o material da pesquisa – a engrenagem oculta que viabiliza uma parte considerável dos procedimentos internos sem a qual a agência não se sustentaria. O segundo é apenas um dado verificável da experiência, ou ainda, a expressão da sensibilidade dos atores pesquisados no momento crucial dos desdobramentos. Os casos da agência serão trabalhados em cima desta noção.

Deve-se atentar que a subsistência de um ordenamento paralelo ao legalmente estatuído, impossibilita também a presença de um *corpus* burocrático mais técnico, disciplinado e universalizado. Ainda que haja a prevalência de atividades estritamente embasadas pelas normas, a disputa de espaço com a flexibilização dos protocolos acaba vulnerabilizando a coordenadoria. Se os procedimentos rotineiros de avaliação e orientação não estiverem conformados aos dispositivos jurídicos, não existirá princípio de legalidade, e por consequência, a legitimidade do órgão se esboroará. A leniência absoluta geraria uma

---

<sup>61</sup> Perceba-se, afetadas e não condicionadas. Para a sociologia da ação, as “estruturas sociais” são regras, sistemas, códigos, totalidade, “dependência das partes quanto ao todo”, “interdependência-das-partes-de-um-conjunto”, “habitus”, parentesco, etc. De tão obscuro quanto polissêmico, o termo impregnou a filosofia e as ciências sociais por longo tempo. Tão factível que, na década de 1980, Guilherme Merquior criticara o debate político e intelectual brasileiro por sua capacidade singular de priorizar noções abstratas em vez de coisas e pessoas.

crise institucional onde o subjetivismo e o favoritismo implodiriam a estrutura. Por outro lado, “o comportamento ritualizado abre um fosso entre funcionário e público”. (CROZIER, 1981, p. 263). Eis, portanto, o dilema dos agentes públicos.

A aplicação indiscriminada desta fusão de padrões de relacionamento institucional, longe de instaurar um aparente regime de facilidades, criaria uma atmosfera psicótica que extinguiria os parâmetros técnicos e racionais de impessoalidade. Deste corolário, outros dois problemas surgiriam: (a) comportamento passional substituindo a noção instrumental de racionalidade legal; b) procriação de novo ordenamento interno, cada vez mais discricionário e destituído de respaldo jurídico. Tais efeitos excluiriam a atual ideologia que busca “facilitar as atividades cotidianas” – i.e., o de que a repartição pública seria indiretamente beneficiada ao adotar inconscientemente a um tipo de relação que ajuda a flexibilizar a ordem normativa em vigor. A princípio, o que ajudaria num primeiro instante terminaria por corromper toda a estrutura.

No prenúncio de 2013, o lançamento do planejamento anual foi uma estratégia premeditada de o coordenador tentar coibir os excessos através do estabelecimento de um calendário minucioso de deveres e obrigações dos agentes públicos. O cumprimento dos horários (reportando-se em quaisquer eventualidades) e a tentativa de evitar as transgressões às normas internas da coordenadoria quanto aos procedimentos e controle de documentação, foram exemplos de missões e valores a serem cristalizados pela cultura futura da organização.

## 5.2 O planejamento estratégico de 2013

O objetivo principal da adoção do planejamento estratégico é o de analisar e monitorar, durante o período de um ano, o direcionamento da organização a partir de suas ações concretas. Para a realização desta meta seria preciso mapear oportunidades de crescimento/desenvolvimento e ameaças que pusessem em risco a sobrevivência ou a manutenção da estrutura<sup>62</sup>. De inspiração comprovadamente privada, o planejamento tentou criar as condições ideais para modificar a cultura organizacional da agência, enfatizando novas tecnologias de informação e alternativas viáveis para a resolução de problemas. Doravante, a ideologia da repartição será a maximização da produtividade aliada ao intocável campo dos procedimentos burocráticos.

---

<sup>62</sup> Esta ferramenta de gestão é chamada de *matriz swot*. Desenvolvida por Igor Ansoff (1957), o instrumento de aprimoramento gerencial permite analisar forças e fraquezas de uma organização transformando riscos em oportunidades de negócio.



A missão do setor é a captação de vagas e o encaminhamento de estudantes ao mercado de trabalho – justapondo formação curricular e profissional. Dois componentes estão consagrados na missão institucional: (1) valores (responsabilidade, ética, satisfação dos colaboradores e dos estudantes, profissionalismo, eficiência, inovação, otimização na realização das tarefas e uso consciente da tecnologia) e (2) objetivos. São eles:

Promover aos estudantes oportunidade de colocar em prática os conhecimentos teóricos adquiridos em seu curso universitário; fornecer ao estagiário uma visão macro da empresa/órgãos, sua estrutura organizacional/funcional; integrar e fortalecer a presença da UFC junto a Agência de Estágio, visando um avanço qualitativo e reafirmando o primado a competência dos trabalhos acadêmicos; desenvolver a capacidade de visão crítica, técnica, política e humanista da sociedade; acompanhar e supervisionar o processo de alocação de estágios obrigatórios e não-obrigatórios.<sup>63</sup>

É evidente que a execução dos objetivos requer mudanças no comportamento dos agentes. Para Crozier (1981, p. 285), “[...] um sistema de organização burocrática somente cede à mudança quando já tem engendrado disfunções realmente graves, contra as quais lhe é impossível defender-se.” A alteração desse modelo estático dependerá da requalificação dos recursos humanos, influenciando-lhes a necessidade de treinamento, substituição (constante rotatividade), transferências, definição de funções e avaliações de produtividade. O treinamento também identificaria a capacidade que o agente público possui de incluir as ferramentas tecnológicas a serviço da facilitação dos procedimentos diários, bem como a maneira de se relacionar com o público. Em outra mão, a chefia garantiria a descentralização das atividades com mais participação dos membros da coordenadoria e a fixação da autoridade hierárquica.

Os diagnósticos estratégicos estabelecem o caminho a ser percorrido para a consecução dos objetivos gerais e consequente cumprimento da missão institucional. A primeira camada desvela o microambiente (ambiente remoto): fatores políticos, socioculturais, econômicos, tecnológicos e demográficos. Esta primeira etapa compreende a identificação das oportunidades de desenvolvimento da instituição a nível externo através da superação de dificuldades e entraves que persistem a nível interno.

Os “fatores políticos” constituem a resolução de pendências da coordenadoria e a aproximação de parceiros empresariais às deliberações institucionais<sup>64</sup>. As ações iminentes da época previam a regularização do convênio com a prefeitura, os imbróglis quanto à polêmica

<sup>63</sup> Extraído do documento que serviu de para a formulação do planejamento estratégico de 2013.

<sup>64</sup> Os tais “fatores socioculturais” apenas enfatizavam a criação de um índice de estágio no mês e o debate em torno da viabilização da “Feira de Estágio”. Ambos, porém, jamais foram realizados.

em torno do estágio obrigatório e da apólice de seguro coletivo<sup>65</sup>, contato com colaboradores, agentes de integração (“o que poderiam oferecer?”) e a função do SINE-IDT como balcão de “emprego” da coordenadoria. Alinhados à mesma ideia, os “fatores econômicos” apenas abstraíram o levantamento de receitas e despesas, a fonte de recursos e o grau de contribuição dos parceiros.

O embrião dos “fatores tecnológicos” surgiu com a provável parceria entre a STI (Secretaria de Tecnologia da Informação) da universidade e a agência. De acordo com essa estratégia, o setor experienciaria uma fase radical de deslocamento de finalidades por meio da (1) diminuição da papelada através da simplificação dos contratos, (2) instituição da assinatura eletrônica<sup>66</sup> e (3) atualização do site da agência – tornar as informações mais transparentes e funcionais quanto às exigências normativas da coordenadoria.

Por último, o levantamento da situação das universidades de Sobral, Cariri, Unilab, entre outros *campi*, as palestras a serem organizadas sobre os serviços da agência e a proximidade com as coordenações integram os “fatores demográficos”. Apesar da ousadia do projeto, o documento não estabeleceu um cronograma contendo tempo de execução para cada um dos fatores, estando os mesmos, sujeitos aos imperativos de cada situação. Talvez o viés idealista das metas a serem alcançadas tenha prejudicado os próprios objetivos elencados<sup>67</sup>.

A segunda camada, mais sintética, trouxe outras metas sobrepostas aos objetivos gerais e buscou redefinir a orientação ideológica da instituição – “o que fazer” e “para que”. Por fim, os critérios de excelência do planejamento estão revestidos de elementos que notabilizaram o método gerencial de administração pública: a eficiência e eficácia organizacional.

De acordo com Medeiros (2006, p. 155), a teoria da administração pública gerencial não é um “modelo”, ou a aplicação direta dos princípios organizacionais de empresas privadas, tampouco o abandono da burocracia racional enquanto paradigma

---

<sup>65</sup> A “regularização” seria o deferimento de um calendário de reuniões com os coordenadores de cada curso da universidade com o objetivo de evitar erros comuns relacionados aos documentos de estágio. Sobre a apólice de seguro coletivo, a chefia da coordenadoria decidiu incluir no plano o acerto do prazo de validade que geralmente atrasa no decorrer dos anos.

<sup>66</sup> A assinatura eletrônica evitaria o deslocamento indevido do estudante até as dependências da agência o que em tese diminuiria os problemas mais recorrentes: urgência no encaminhamento, ausência do coordenador na instituição, etc. Este procedimento estaria envolto em um novo sistema de avaliação online – integrado ao SIGAA – que substituiria a avaliação de requisitos feita pelos agentes públicos da agência. Seria a automatização de parte do trabalho que hoje ainda se faz na coordenadoria: o objetivo, segundo o coordenador, era a readequação das funções dos estagiários em esferas mais logísticas que enfatizassem o talento organizacional de bolsistas e estagiários.

<sup>67</sup> Robert K. Merton (1979, p. 206-207) examina-as à luz da categoria de “previsões autoanuladas”. Ocorrem quando a própria previsão se torna um novo elemento da situação concreta, possibilitando a renúncia do curso inicial dos desenvolvimentos até a sua completa anulação.

administrativo. Trata, porém, de engendrar adaptações dos princípios da administração de organizações privadas para auxiliar a administração pública no cumprimento de suas finalidades. Diante desta concepção, o burocrata do Estado adquire a feição de um “novo gerente”, o que de imediato o associa ao perfil do empreendedor criativo e sempre atento aos caprichos do cliente das empresas privadas.

É do fito gerencialista, a otimização dos serviços prestados pelo Estado (melhoria da qualidade), principalmente a partir do aumento da eficiência, que é o aprimoramento dos meios. O conjunto das teorias sobre o gerencialismo comporta aquilo que se convencionou chamar de modelos da “nova administração pública”. São eles: modelo 1: maximizar a eficiência da organização; modelo 2: movimentos de *downsizing* e descentralização buscando a redução de despesas governamentais aliadas à flexibilização da gestão; modelo 3: primar pela excelência respeitando a cultura organizacional e inovando sempre que possível; modelo 4: de orientação ao funcionalismo público, representa a junção de ideias oriundas de ambientes privados visando adaptá-las aos organismos públicos. (MEDEIROS, 2006, p. 151).

Se o funcionário público brasileiro é, segundo Junquilho (2002 *apud* MEDEIROS *et al.*, 2006, p. 151), um “gerente caboclo”, ou uma miscigenação de modelos tradicionais, clássicos e contemporâneos, não seria incorreto denominá-lo intermediário a partir da disposição destes perfis profissionais.

Assim, o planejamento estratégico é concluído pela estipulação dos critérios de excelência plasmados segundo as ideias de eficiência e eficácia organizacional. “Fazer as coisas de maneira adequada”, “resolver problemas”, “salvaguardar os recursos aplicados”, “cumprir seu dever” e “reduzir os custos” pertencem ao domínio da primeira. Por sua vez, “fazer as coisas certas”, “produzir alternativas criativas”, “maximizar a utilização de recursos”, “obter resultados” e “aumentar os lucros” definem as características da segunda.

Somente a experiência comprovada e documentada, além do tempo necessário para observar e registrar, são capazes de revelar se as etapas do planejamento estratégico foram minimamente cumpridas. O próximo tópico fornecerá um panorama razoável do que aconteceu após sua implantação.

### **5.3 Os efeitos de sistema na agência de estágios**

Segundo os princípios do individualismo metodológico (BOUDON, 1995, p. 52), os efeitos de composição são agregações de comportamentos individuais que geram

fenômenos coletivos em escala macroscópica. A soma destas racionalidades pode produzir efeitos indesejados que quase sempre são desencadeados de forma espontânea.

Friedrich Hayek (GOSSELIN, 2000, p. 40) simplificou tais efeitos nomeando “método compositivo” o estudo dos fenômenos macrosociológicos produzidos por efeitos de composição das ações individuais. Raymond Boudon (p. 52, 1995), por sua vez, preferiu qualificá-los em dois níveis: “simples” e “complexos”. São “simples”, caso apresentem a ideia de efeitos de soma (o efeito agregado é produzido quando atores que se encontram na mesma situação se comportam ou tendem a se comportar do mesmo modo). “Complexos”, quando a situação de interação abriga escolhas que envolvem elementos de conflito ou de cooperação, passíveis de agregação sob múltiplas formas. O “dilema dos prisioneiros”<sup>68</sup>, como já explicitado, ilustra de maneira metafórica a ocorrência dos efeitos de composição complexos no mundo social.

Para desenvolver esta noção sob a perspectiva de interações ocorridas na agência de estágios, é preciso, em primeiro lugar, organizar atores ou categorias de atores supostamente responsáveis pelos fenômenos a serem explicados. Em seguida, compreender suas atitudes e convicções reconstituindo a rede de ações e as razões válidas que fundamentaram todo o processo. A escolha pela noção de “efeitos de sistema” é por sua capacidade intrínseca de associar os problemas de maneira mais uniforme que seus pares (o conceito simplifica e atenua a ambiguidade dos “efeitos inesperados”, “efeitos não desejados”, “efeitos indesejáveis” e outros).

No entanto, a variação no uso dessas terminologias pode ser adequada desde que invoque a estrutura semântica do conceito em si, seja na forma de, p. ex., o “inverso de um fim almejado”, uma “consequência não antecipada” (MERTON, 1979, p. 194 *et seq.*), ou numa “ideia de perturbação, de uma inversão, de uma subversão que ocorreria entre as intenções dos atores e os efeitos de suas ações” (BOUDON, 1995, p. 53).

Sob estas condições, verificar e examinar a resiliência das regras institucionais da agência é constatar a importância dos efeitos de composição enquanto método analítico. Na maioria dos casos que serão relatados, as alterações se originaram a partir de situações

---

<sup>68</sup> Na teoria dos jogos a fábula citada apresenta quatro situações de interação onde os atores sociais (neste caso, dois prisioneiros) não dispõem de informações suficientes para reduzir a situação de incerteza. Entre “cooperar” e “não-cooperar” há uma pequena quantidade de variáveis que inviabiliza a otimização da ação individual: os prisioneiros não se comunicam e o nível de confiança entre ambos quase inexistente. Cada resultado da relação entre cooperar e não-cooperar produz um resultado distinto – e “eficaz”, a depender da atitude de cada um ante o problema. Nesta fábula, a “melhor” escolha determinando a não-cooperação – com prejuízos mínimos para ambos.

semelhantes onde estagiários recém-selecionados criticaram a rigidez dos procedimentos burocráticos (avaliação, orientação, encaminhamento e cadastro) ao mesmo tempo em que exigiam um atendimento personalizado.

Nesta perspectiva contaremos com (1) situação análoga, (2) categoria de atores sociais (estagiários recém-selecionados ou unidades concedentes que “compram a briga” dos estagiários) e (3) a ideia de que comportamentos similares resultarão em efeitos de soma. A criticidade adotada por essa categoria abstrata de autores se multiplicará tornando-se mais tarde um efeito agregado que moldará inconscientemente o sistema de regras da coordenadoria, desviando-o de suas finalidades. Isto acontece quando as reclamações apresentam um padrão coletivo de insatisfação que interpreta as regras instituídas como mero apêndice da vontade da autoridade.

O efeito de sistema criado dessa relação descentralizada de poder entre todos os atores envolvidos no processo, corroerá gradualmente o substrato racional-legal da agência de estágios. Segundo Roberto Merton (1978, p. 107), a perda sistemática de racionalidade tende a reduzir o *status* reconhecido da autoridade, afetando o distanciamento social imprescindível para consecução do ofício.

Mas não se pode confundir a flexibilização por motivações escusas de ordem clientelista ou por qualquer outro fisiologismo típico de sistemas burocráticos não universalizados – ou virtualmente patrimonialistas. O problema do favoritismo, todavia, não é somente a infração de leis e normas em vigor, mas o de descaracterizar a neutralidade das atividades administrativas corrompendo-a internamente pela troca de favores.

“Deixar passar” um contrato de estágio pressupõe um conjunto de motivações arbitrárias que estão além da esfera estrita do Direito – o próprio humor do agente público pode influenciar o dilema. É o que Dewey nomeou de “psicose ocupacional”, baseando-se na constatação de que a internalização da rotina pelos indivíduos os assujeitam a adquirir preferências e antipatias que independem da formalidade da organização. (CAMPOS, 1978, p. 112).

Contudo, se a flexibilização de TCEs é um precedente eticamente válido na esfera da agência, o “não deixar passar” também se orientará por uma lógica discricionária, como relatou a ex-funcionária Gardiana em certa ocasião:

Certa vez um aluno que estava matriculado desde o ano de 1982 apresentou um histórico com mais de quarenta reprovações. Tinha tudo lá: reprovações por nota e por frequência. Mandeí voltar com o parecer (solicitação de parecer sobre concessão

de estágio) e avisei que, se o coordenador quisesse, poderia suspender a inclusão dele no estágio por até seis meses. E também, durante esses seis meses, a empresa contratante teria o direito de decidir se ficaria com o estagiário ou não, mesmo sem o aval do setor de estágios. Por sorte, o coordenador do curso dele assinou e no final deu tudo certo (informação oral)<sup>69</sup>

Cabe aqui salientar que não há dispositivo na resolução, tampouco na lei, que preveja uma sanção em caso de muitas reprovações. A criação do parecer é um claro exemplo de controle administrativo originado pelo próprio setor de estágios.

Os casos que se tornam problemas na agência são sempre consequências de ações individuais casuísticas ou premeditadas que interferem na configuração do ambiente, o que determina, em última instância, a sua complexidade. Em cada circunstância elas podem materializar aspectos positivos ou negativos. São chamadas de consequências não-intencionais ou contrafinalidades da ação. (ELSTER, 2004, p. 118). Já falamos das primeiras. Todavia, as contrafinalidades reproduzem o inverso da ação planejada piorando a situação para todos.

Ao estipular no planejamento estratégico que aumentaria a produtividade do trabalho endurecer as regras, a chefia, ao contrário, além de não perceber nenhum aumento bruto no número de atendimentos e encaminhamentos, sequer conseguiu aplicar parte das regras durante o tempo imaginado. Esta regra temporária de não-flexibilizar os contratos influenciou drasticamente o fluxo de atendimento diminuindo a quantidade de encaminhamentos diários. Por fim, à revelia das intenções iniciais, o planejamento criou um ambiente institucional tão sensível aos conflitos que os estagiários preferiam omitir informações para se adequarem aos procedimentos oficiais. Logo, foi preciso recuar e liberalizar algumas etapas para que todos não perdessem por agirem de forma estritamente racional<sup>70</sup>.

As contrafinalidades são verificáveis à medida que a tolerância por erros contratuais cresce tolhendo a função controladora dos agentes públicos, gerando efeitos indesejáveis aos mecanismos de controle do setor. Sucessivas rupturas institucionais e desvios de finalidades acabam se voltando contra ela transformando as benesses anteriores em fortes motivações para que o público usuário conteste a autoridade da coordenadoria. Isto acontece porque, segundo o raciocínio de Bendix (CAMPOS, 1978, p. 12),

---

<sup>69</sup> Ver nota 53.

<sup>70</sup> Ao falar de “todos incluo” também a comunidade discente, pois creio que o aumento de encaminhamentos (cadastro e assinatura de termos) seja um benefício direto aos próprios alunos – menos pendências significa aumento na quantidade líquida de estágios formalizados.

[...] a “indispensabilidade do administrador especializado faz com que a burocracia moderna se torne autônoma, mas a profissionalização faz dela um instrumento subserviente [...] a burocracia é, dessa maneira, todo poderosa e ao mesmo tempo incapaz de determinar com seu poder deve ser usado.

Os líderes ainda tentaram a todo custo evitar os conflitos permanentes com os alunos estagiários. E quanto mais persistiram, mais o “reino das vontades privadas” se lhes impôs – i.e, o autointeresse, o personalismo constituidor das relações-públicas, o “jeitinho brasileiro”, o desprezo pelo universalismo de procedimentos e pelas leis instituídas, dentre outros.

A agregação de comportamentos análogos amolda boa parte do funcionamento da coordenadoria. Em consequência, a erosão paulatina do imperativo das leis criou um indesejável efeito de sistema: a revogação de exigências normativas relevantes forjadas para auxiliar o aparato burocrático. Um bom número de exemplos ilustrará sobremaneira a dimensão do quadro.

### *5.3.1 Diferença de trinta minutos entre estágio e disciplinas cursadas*

Como o próprio nome sugere, a avaliação da “diferença de trinta minutos” consiste em comparar horários de estágio e disciplinas cursadas pelo aluno com uma diferença mínima de trinta minutos entre término ou início do horário de ambos (ver nota de rodapé 10 do capítulo anterior). Esta era uma das etapas obrigatórias do processo avaliativo presente nos itens da ficha de avaliação para análise de estagiários.

Não é nenhum motivo de assombro constatar que as concedentes possuem certa dificuldade para estabelecer horários compatíveis com o calendário de aulas da universidade, logo, é perfeitamente razoável prever que a flexibilização dessa etapa é uma probabilidade real. Os estudantes justificavam-na, sobretudo, pela falta de pontualidade dos professores. Por exemplo, se um estágio termina às 18h e a próxima aula do aluno se inicia exatamente às 18h, há uma crença bastante difundida de que a aula começará com quinze ou vinte minutos de atraso – sabemos que há imprevistos tais qual o trânsito e o reduzido número de alunos no tempo inicial. A insistência obstinada e a agregação de casos similares fizeram com que a chefia abandonasse por completo a “diferença de trinta minutos”.

O problema inerente às revogações é que, à medida que crescem sem contrapesos auxiliares, sua consequência extrema pode redundar na dissolução de toda a estrutura através

da perda de reconhecimento ou função social. Houve, inclusive, uma ideia de descentralização antecipada de planejamento – ou seja, o de que estágios curriculares passariam a ser homologados nas coordenações dos seus respectivos cursos. Parece-me que a ideia ainda não vingou<sup>71</sup>.

### 5.3.2 Assinatura retroativa de termos de compromisso e convênio

Como já adiantado pela nota 40 do capítulo anterior, a assinatura retroativa dos termos de compromisso e convênio sofreu pequenas experimentações que não suportaram à multiplicidade de desejos e motivações dos estagiários. Em 2013, a regra apresentou-se do seguinte modo:

- a) Termos de compromisso não obrigatórios passariam a ser assinados com no máximo três meses de atraso (a alteração não incluía os estágios curriculares porque eles só poderiam ser realizados se comprovada a matrícula na disciplina de estágio);
- b) A celebração de termos de convênio não seria aceita se os documentos entregues estivessem com o nome da antiga pró-reitora de Administração e datado anteriormente à posse da nova pró-reitora. O carimbo também passaria a ser um componente obrigatório.

Logo após a deliberação, o setor passou a acumular pendências nos dois casos. Como as mudanças institucionais não consideraram o ambiente cultural, a adaptação forçosa resultou em efeitos inesperados que abjuraram as intenções iniciais. Presenciei *in loco* alunos desistindo da formalização dos seus estágios e, logo depois, outros – incluídos os responsáveis pela celebração do convênio – exigindo uma portaria da universidade para que a regra recém-instituída estivesse respaldada juridicamente. Não demoraram dois meses para que a agência revogasse as exigências recentes, pois a autoridade administrativa da Instituição sequer baixou a portaria.

No entanto, passados três meses, aos poucos os atores sociais assimilaram espontaneamente a mudança do cargo de pró-reitora de administração até que o antigo nome fosse esquecido por completo. Sem qualquer deliberação ou medida, a ordem espontânea das coisas surpreendeu ao ajustar um ambiente outrora confuso sem precisar de nenhuma regra centralizadora.

---

<sup>71</sup> Mesmo após a consagração da “descentralização” no planejamento estratégico do ano passado, o gabinete da Reitoria deliberou oficialmente pela centralização da coordenação em assuntos relacionados a estágios curriculares e não curriculares.



### 5.3.3 A solicitação de parecer sobre concessão de estágio

Segundo as notas 16 e 17 do capítulo 4, o “parecer do coordenador”<sup>72</sup>, disponível no “ANEXO C” deste documento, é um instrumento criado pela gestão passada com o intuito de acompanhar a assiduidade do aluno sob a perspectiva angular entre estágio e universidade. Sua principal função é a de monitorar a continuidade dos estágios segundo a noção de complementaridade entre as atividades profissionais/pedagógicas e as aulas semestrais. Se o aluno apresenta um pedido de renovação de estágio e não possui nenhuma reprovação por falta no semestre vigente ou anterior, então ele está apto a continuar suas atividades. Caso contrário, o estudante deveria se submeter ao parecer do coordenador.

No documento original exigia-se o preenchimento dos seguintes dados: nome do estudante, curso, matrícula, ingresso na universidade, telefones para contato, número total de reprovações, número de reprovações nos últimos dois semestres, justificativa por escrito, assinatura do estudante e abaixo, dois campos destinados ao coordenador: assinatura e parecer (com as opções de aprovado e indeferido)<sup>73</sup>.

Como já dito alhures, o processo de revogação deste procedimento atravessou pelo menos três fases. Primeiro, requeria-se frequência de 75% e bom índice de rendimento acadêmico (IRA), independente de ser apresentado um TCE ou aditivo. Depois, passou-se a exigir apenas a não reprovação em caso de renovação de estágio. Em seguida, a coordenadoria limitou a exigência apenas em decorrência de reprovações por falta para recebimento de aditivos. O processo, no entanto, se estendeu por dois a três anos até sua completa extinção. Na atual situação, o aluno é convidado a ter uma conversa particular com o coordenador por questões meramente protocolais.

Na realidade, a revogação não foi somente uma contrafinalidade. Ela é o produto de casos diversos em que coordenadores decidiram não assinar o parecer alegando a centralização de competências da agência. Alguns argumentavam que “se todas as assinaturas eram por lá, por que deveríamos assinar documentos do tipo?”. O descontrole se originou quando um desses coordenadores se recusara a ajudar um aluno que precisava da assinatura do parecer com urgência. Na ocasião, a coordenadoria resolveu “deixar passar” a pendência contribuindo ainda mais com a revogação em curso.

---

<sup>72</sup> Assim era a designação comum do documento entre os funcionários da agência.

<sup>73</sup> Lembramos que a aprovação ou não pela continuidade do estágio do estudante era de total responsabilidade do coordenador ou chefe de departamento do curso.

### 5.3.4 Ausência de documentos e assinaturas

Antes de prosseguirmos é preciso clarificar alguns pontos: termos de compromisso que passam sem convênio celebrado, rasurados, com corretivo ou contendo erros grosseiros nos campos de informação<sup>74</sup> e identificação constituem a “marginalidade” do processo até então analisado. São equívocos que não se encaixam na categoria de efeitos indesejáveis advindos do cruzamento entre lógica privada e lógica do público<sup>75</sup>.

No entanto, se diariamente um funcionário aceita termos sem documentação anexada ou sem assinatura do estagiário, da concedente ou de ambos, ainda assim teríamos um efeito de soma que clarificaria os desdobramentos. Isto porque existe uma ideia comum de que o documento será aceito mediante uma conduta prudencial do agente público. Em segundo lugar, porque os documentos exigidos não são tão indispensáveis para realização de qualquer modalidade de estágio. E em terceiro, as suas exigências não estão previstas em lei.

As justificativas muitas vezes induzem os próprios funcionários da agência ao erro porque confundem demais para que se construam as resoluções adequadas. Conforme me confessou o ex-bolsista Joelson:

Passa muita coisa. Tem muita brecha, tanto na lei quanto no setor, fora que não tem nenhum padrão de como tratar casos “especiais”. Aí gera confusão. Um diz uma coisa, outro diz outra. Passa desde a falta de assinatura do aluno e da empresa (concedente), muitas vezes por não ser conferida, até choques de horários e contratos não cadastrados no sistema. Sempre que eu deixava passar alguma coisa eu deixava claro o certo e explicava porque estava abrindo a exceção. Já cansei de voltar coisa errada porque deixaram passar da outra vez. Neste caso, tinha muito gaiato agindo de má fé pra ver se colava, mas também muita gente que realmente não sabia – como na época que não se pedia atestado de matrícula em período de férias (informação oral)<sup>76</sup>

Destarte, é fato comum atender ao estudante e iniciar seu encaminhamento mesmo que ele não esteja com a documentação completa. À revelia de toda a divulgação feita em diversos canais de comunicação (revista da universidade, setor de imprensa, palestras, site e *facebook*), os alunos justificam as ausências por motivos diversos que vão desde o

<sup>74</sup> Percebam que não afirmo que eles não aconteçam ou que deixaram de acontecer. Pude presenciá-las no tempo em que lá fiquei, porém, os erros citados não se encaixam naquilo que analisamos sob a perspectiva de duas lógicas em permanente conflito que se anulam ou se complementam.

<sup>75</sup> A antiga funcionária terceirizada sempre sinalizou que os erros considerados “infantis” e “por descuido” não eram flexibilizados por ela, como por exemplo, trocar nome do atual coordenador pelo antigo e errar a identificação da instituição de ensino. “Já peguei termos que tinham Unifor, Faculdade Christus e até as Casas de Cultura no lugar onde deveria estar o nome e os dados da UFC. Pode perceber que quando alguém chega apressado por lá tem alguma coisa errada. E o aluno muitas vezes é orientado pela empresa a levar o termo errado achando que não vamos conferi-lo.”

<sup>76</sup> Informação adquirida em março de 2014.

esquecimento ao simples desconhecimento das exigências da coordenadoria.

Na rotina da repartição, as pendências são os fatores de maior recorrência do problema estrutural. O acúmulo de questões desta natureza gerou, ao longo do tempo, um recurso atípico de se abrir exceções a partir de cada caso. A diferença é que, nestes termos, a flexibilização, ou o “deixar passar”, só acontece de modo calculado ao adotar-se um tipo de julgamento valorativo no qual cada circunstância determinaria o tipo de ação empregada. “Deixar ou não passar”, portanto, tornam-se ações axiológicas onde a objetividade da mera análise incorpora elementos subjetivos que interferem na decisão tomada.

E quanto aos problemas que não dependem de ambas as vontades? E se o sistema (SIGAA) da universidade estiver fora do ar? E se o sistema interno da coordenadoria possuir falhas de informação<sup>77</sup>? Qual o método mais apropriado de se proceder em períodos de férias? Por que a exigência de documentação em semestres letivos é particularmente mais forte do que no período de férias?

A chave do imbróglio consiste em perceber que um aparelho de governança não pode coexistir sem o mínimo de racionalidade técnica, pois a aplicação anárquica de regras e normas resultará na criação de privilégios para uns em detrimento de outros. Tanto que, em vez de auxiliar na consecução das atividades, todas as medidas redundaram em impactos negativos na condução dos trabalhos de rotina. Se as regras universalizadas ficam nubladas, logo o relacionamento institucional (impessoal) será substituído pelo desejo crescente de favorecer alguém em detrimento de outrem.

#### **5.4 A racionalidade aplicada à arena burocrática**

É possível assimilar o ambiente burocrático como uma arena onde múltiplos jogos ocultos são disputados por atores sociais bem distribuídos e sob constante interatividade. Se relacionarmos o exemplo do tópico anterior (condições em que estagiários esquecem parte da documentação) traçando um quadro analítico, poderíamos elaborar um esquema contendo as categorias de atores sociais, a situação e a racionalidade empregada em cada caso.

Incluir no plano da escolha a “racionalidade objetiva” ou “ação lógica” é, segundo Boudon (1995, p. 45), afirmar que o ator se utilizará dos meios objetivamente mais corretos – limitados a um conjunto restrito de informações – para atingir um objetivo peculiar. Aos atores também interessa tornar a ação o menos imprudente possível ou algo de que não se

---

<sup>77</sup> Problemas do tipo serão abordados no capítulo seguinte.

verá “arrependido” no futuro. No caso da agência, os meios se multiplicam para um mesmo fim: a formalização do estágio.

**Quadro 1** – Ações e tipos de racionalidade

<b>Categoria de atores sociais</b>	<b>Situação análoga</b>	<b>Racionalidade empregada</b>
Estagiários A	TCE assinado e documentação auxiliar quase completa.	Pedem uma checagem <i>online</i> ou prometem entregar a documentação após a assinatura dos termos.
Estagiários B	Sem documentação auxiliar, mas com TCE assinado.	Pedem uma checagem <i>online</i> ou prometem entregar a documentação após a assinatura dos termos.
Estagiários C	Documentação auxiliar completa, mas TCE sem assinaturas.	Decidem providenciar as assinaturas.

Fonte: Próprio autor.

O quadro evidencia o tipo de ação comum adotada pelas três categorias de atores em três situações distintas. O objetivo de cada um é encaminhar a papelada e resgatá-la assinada após o período de dois dias úteis. Se considerarmos o axioma sob um pensamento estritamente lógico, a ação ótima/ideal seria a de que todos os estagiários de antemão portassem consigo históricos acadêmicos e atestados de matrícula. Mas nestas situações<sup>78</sup>, nenhum dos atores dispõe do conjunto total de informações para se comportar de modo lógico-racional. Ao procedermos assim, estaríamos apenas projetando nossa racionalidade aos atores observados. (Idem, *Ibidem*, p. 49).

Ocorre que o comportamento geral dos atores não subentende apenas a homogeneidade de cada situação análoga. Qualquer alteração que se faça nos casos analisados modifica todo o resultado previsto e a racionalidade empregada. Por exemplo, se um ator social do grupo A entrega um TCE com data de vigência coincidente ao período de férias e sem anexar atestado de matrícula, o encaminhamento é feito sem nenhum impedimento. Se o termo for apresentado no mesmo período, porém, com data retroativa em vigor no período de aulas, o estudante deverá comprovar a disponibilidade de horários através da emissão de um atestado de matrícula do semestre anterior.

O que seria a adequação perfeita de meios e fins em um caso seria o “inferno burocrático” no outro, pois a emissão de um atestado do semestre precedente só pode ser

<sup>78</sup> Mesmo dispondo de todas as informações (sobretudo se ela for de fácil acesso) há casos e mais casos onde o ator pode se deparar com situações duvidosas, sujeitas a múltiplas interpretações, ou quando estiver diante de uma decisão que considere um futuro indeterminado, por exemplo.

requerida através da coordenação do curso. Os atores em B, ao agir com as razões especificadas, dificilmente conseguem algo além de ter sua documentação retida na pasta dos “incompletos”. Já os atores presentes no grupo C empregam uma ação mais satisfatória porque sabem que sem as assinaturas correspondentes é praticamente inviável obter o encaminhamento da papelada<sup>79</sup>.

Embora a questão abordada seja do escrutínio das racionalidades, também há irracionalidade e dolo nas ações dos estudantes. Mas elas se restringem a episódios isolados. Os exemplos são inúmeros: a estagiária que ameaçou recorrer à Ouvidoria pelo fato de não encontrar o coordenador no local; a estudante que reclamou do serviço da agência no gabinete do vice-reitor; uma aluna do curso de psicologia que alterou a voz após ter seu contrato recusado; e o recente caso da estagiária que negou ter assinado o protocolo de saída mesmo após constatar sua própria assinatura no referido documento<sup>80</sup>.

Outras situações pouco recorrentes também acabaram ressaltando as estratégias subversivas adotadas pelos estagiários. Os alunos mais apressados – que se recusaram a aguardar o prazo de dois dias úteis – levantaram a possibilidade de que poderiam pedir um favor ao coordenador levando seus contratos de estágio ao campus do Pici – lugar onde ele atua como professor. Lembro que ele repreendeu-os esclarecendo que as atividades na agência não poderiam ser confundidas com seu trabalho de professor universitário. Ao fim e ao cabo, advertiu-os que poderiam se dirigir ao prédio da Reitoria caso desejassem as assinaturas dentro do prazo estimado<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Duas são as exceções para casos do tipo: termos com concedentes em outros estados da federação ou personalidade jurídica contendo vários campos de assinaturas obrigatórias (p. ex., a Prefeitura Municipal de Fortaleza e a Embrapa). Alguns setores integrados ao CIEE possuíam tratamento específico ao se submeterem às nossas avaliações. Fundação Bradesco e Ministério Público Federal, por exemplo, eram entidades que necessitavam que os termos chegassem, respectivamente, a São Paulo e Brasília, previamente assinados pelo coordenador de estágios. São dois os motivos: 1. Poupar na logística: se o termo não fosse assinado antecipadamente pelo coordenador teria que, após chegar do outro estado, retornar ao departamento de estágios e só então volver ao estado-sede da empresa que solicitou o estagiário. Logo, a fim de evitar o embaraço, flexibilizava-se a etapa; 2. Urgência para entrega e demora do SEDEX: o argumento mais comum era o de que, havendo demora e não formalização do TCE, a empresa retiraria o estagiário da folha de pagamento do mês precedente. Para evitar o prejuízo material do estagiário, a flexibilização também acontecia neste caso.

<sup>80</sup> Episódios assim compõem o anedotário da instituição. A exceção foi a denúncia que a coordenadoria recebeu da estudante de psicologia. Na ocasião, eu fui intimado a redigir três laudas de justificativas que narrassem o ocorrido – acho que o episódio foi a experiência mais próxima que tive de uma tese de defesa. O incidente aconteceu logo quando neguei o encaminhamento dos termos pela presença flagrante de choque de horários. A aluna injuriou a agência e provavelmente teve seu termo assinado pela coordenadora do curso. A reclamação na ouvidoria não vingou e o assunto ficou engavetado. No tocante a estagiária que negou ter assinado o protocolo, o coordenador da agência levantou a possibilidade de criar um protocolo de entrada de documentos como medida de segurança para evitar protestos similares no futuro.

<sup>81</sup> É possível que a flexibilização seja apenas uma expressão de humanidade do funcionário diante das visíveis dificuldades de alguns estagiários. A antiga funcionária Gardiana contou que, certa vez, “[...] um aluno que

Em outros aspectos é possível que duas racionalidades se entrecruzem perfazendo o aforismo de que as “ações lógicas” não são puramente simples quando retratadas diante de um quadro múltiplo e ambíguo. As interpretações da lei e as situações onde o apelo passional é a racionalidade desejável compõem um sem número de expectativas em torno do papel dos burocratas. Se há um comprovado exagero no cumprimento das tarefas, a missão do funcionário se restringirá aos cânones da racionalidade meramente instrumental afastando-a do público. Por outro lado, a implicação de regras disformes e estranhas à organização burocrática corroerá a estrutura reduzindo-a a um simples cacoete institucional onde todas as vontades serão servidas. Cabe ao funcionário da agência interiorizar diariamente todas essas operações, sem orientação da chefia ou qualquer método de procedimento oficial.

---

morava em Pacajus trouxe as vias do contrato, mas faltava um histórico. Eu me arrependi de ter negado seu pedido e fui buscá-lo quase no sinal da Treze de Maio [avenida próxima à Reitoria]. Fiz isso porque, pelas condições do aluno, ele teria muitas dificuldades de voltar ao setor para trazer o documento novamente.” (Informação concedida em fevereiro de 2013).

## 6 – OS SISTEMAS INTERNOS: CIUSP E SINE-IDT

É importante lembrar que todas as informações expostas neste capítulo estão de acordo com o compromisso que assumi em 2012 com o Instituto de Desenvolvimento do Trabalho de manter em segurança toda e qualquer operação de caráter sigiloso cuja exposição indevida prejudicaria a integridade da referida instituição. Seguirei examinando apenas os dados empíricos que se relacionam com as ações burocráticas de maior transparência.

### 6.1 O CIUSP

O sistema CIUSP<sup>82</sup> de gerenciamento de estágios (“ANEXO D”) é uma plataforma informatizada de cadastro e controle interno da agência – o aplicativo utiliza o *microsoft acess* em terminais de rede conectados à matriz<sup>83</sup>. A ferramenta é composta por um painel de navegação simplificado onde as ações de cadastramento ficam bem expostas. Cada opção leva a um banco de dados específico capaz de emitir relatórios com base nas informações registradas. O executável se fragmenta em múltiplas ações que dão suporte diário ao atendimento do público.

De acordo com o “ANEXO D”, logo na primeira opção há o “cadastro de termos de compromisso e aditivos”. A contar todos os procedimentos burocráticos do setor, esta etapa é a segunda fase de formalização dos contratos de estágio. Como demonstrado no capítulo 4, logo após submeter o aluno à ficha de avaliação, preencha-se o cadastro do CIUSP com as principais informações de identificação do aluno e do estágio a ser iniciado. Em caso de aditivo de contrato ou novo estágio, os agentes apenas atualizavam o cadastro (para mudanças de endereço, telefone de contato, curso, etc.) além de adicionarem uma célula de cadastro para preencher os dados relativos ao novo estágio. Todo o histórico de experiências formalizadas

---

<sup>82</sup> Todas as consultas *online* são feitas a partir do nome completo do estudante. São importantes porque identificam TCEs a serem entregues, a existência de pendências nos cadastros etc. O cadastramento interno dos estagiários que passam pela agência elimina uma parte das alternativas que os alunos têm de driblarem as normas ou as exigências legais para formalização de estágio. Muitos estagiários já reivindicaram, por exemplo, o acúmulo de mais de 30 horas semanais de estágio mesmo que a lei o proíba. No entanto, essa proibição não impede de que haja alunos matriculados que trabalham em dois estágios que juntos ultrapassam 30 horas semanais permitidas em lei. Afinal, é improvável que qualquer funcionário do setor monitore cada caso em particular.

<sup>83</sup> Sabemos que a matriz é o computador utilizado pelo *bureau* da diretora Mônica. É lá onde fica a rede que interliga todos os terminais. Se acaso falhar a transmissão de dados (ou se “a internet cair”) o sistema inteiro permanecerá inoperante.

pelo setor fica registrado indefinidamente pelo CIUSP<sup>84</sup>.

Apesar de haver outras funcionalidades disponíveis além do cadastro de termos de compromisso e aditivos, apenas as ações de “cadastro de termos de convênio” e “cadastro de empresas” continuam em pleno vigor no cotidiano da agência. Os termos de convênio são registrados a partir do número do processo (P) afixado na capa do termo de convênio junto a algumas informações básicas (CNPJ, endereço, contato da concedente, razão social, dentre outros).

O número do processo é o símbolo no qual se ampara a comunicação interna entre os órgãos e divisões da universidade (neste caso, entre Agência de Estágios, Procuradoria e Pró-Reitoria de Administração). O número de protocolo é a tipificação do processo pelo qual os departamentos burocráticos estabelecem qualquer tipo de ação e comunicação. É por meio deste número que se acompanha todas as etapas de monitoramento e trânsito dos convênios celebrados. Através do sistema informatizado ARGOS, os funcionários analisam o tempo de permanência do documento em cada repartição, buscando alternativas imediatas caso haja morosidade nas ações hodiernas (o prazo legal de entrega dos convênios oscila entre 10 a 15 dias úteis). Neste ínterim, o convênio precisa ser assinado pela Procuradoria da Universidade e Pró-reitoria de Administração para só então retornar à agência.

Ao retornar, restará apenas registrar a data de início e término da vigência do convênio no sistema CIUSP. Serão quatro anos de validade com capacidade ilimitada de renovação.

Quanto ao cadastro de empresas, a ação possui finalidade bastante distinta da celebração do termo de convênio. Aqui, o cadastramento serve como auxílio do banco de dados no “cadastro de termos de compromisso e aditivos”. Sua função é bem simples: reter o cadastro de empresas conveniadas somente com os agentes de integração. A diferença crucial entre cadastro de “convênio” e “empresa” é que, no primeiro, o termo é celebrado diretamente com a universidade e registrado no Diário Oficial da União, enquanto no segundo, não há celebração direta com a universidade.

Por meio das agências de integração, as empresas não-conveniadas podem formalizar termos de compromisso sem recorrer necessariamente ao procedimento burocrático do convênio com a universidade. Isto acontece pela modalidade de “convênio guarda-

---

<sup>84</sup> O registro histórico de experiências profissionais e pedagógicas (estágios) permite a emissão de declarações formais para que os alunos comprovem através da vigência contratual a realização do estágio. A declaração é a certificação concedida pelo setor de estágios que pode ser usada como documento de horas complementares ou em benefício profissional, já que é uma comprovação de experiência profissional na área do curso.



chuva”<sup>85</sup> estabelecido pelas agências de integração e órgãos públicos.

Todas as outras opções de controle interno (“oferta de estágios”; “cadastro de Centros/Faculdades”; “cadastro de cursos”; “cadastro de agentes”; “alunos em análise de reprovação”; “relatórios”; “fechamento anual”; “cadastro de agente integrador” e “cadastro de entrega de relatórios semestrais”) estão em desuso. Em março deste ano, por exemplo, chequei a ação de “oferta de estágios” e lá averigui que as vagas não são cadastradas há mais de sete anos. Tal abandono se explica em parte pela adoção de novos e mais abrangentes nichos de divulgação: a criação do site da agência de estágios (com oferta periódica de vagas) e, posteriormente, da *fanpage* do *facebook*, onde atualmente todas as vagas são publicadas. Esse processo de inovação das ferramentas de publicidade dos serviços da agência é resultado da iniciativa particular dos agentes públicos.

As duas ações que visavam ao cadastramento e fiscalização dos relatórios semestrais (“cadastro de entrega de relatórios semestrais” e “relatórios”), migraram para o “cadastro de termos de compromisso e aditivos”, por razões meramente práticas – o controle se restringiu ao campo de “observações gerais” no qual apenas um “relatório ok” atesta a entrega do relatório semestral.

A entrega periódica dos relatórios semestrais fica sujeita ao critério de cada empresa. Algumas conseguem cumprir o cronograma de envios semestrais enquanto outras só emitem o documento quando renovam anualmente o contrato de seus estagiários. Em todo caso, controlar ou monitorar (entrada e saída, ausência de documentação) cada relatório individualmente é impensável, levando em consideração a ausência de recursos humanos na repartição. O máximo a ser feito aqui é inserir um “falta via UFC” no campo de “observações gerais” quando houver pendência ou não recebimento de vias destinadas à agência<sup>86</sup>.

O parecer sob solicitação de revisão (mecanismo analisado no capítulo anterior)

---

<sup>85</sup> O convênio “guarda-chuva” realizado por prefeituras, governos estaduais e União é uma prática adotada pela administração pública que engloba num só documento todas as repartições e órgãos vinculados ao ente em questão. São usados para incorporar escolas do nível infantil e fundamental do município, centros culturais, secretarias regionais, escolas estaduais secundárias, institutos federais, centros de tecnologia, etc. Outro caso bastante semelhante é a celebração de convênio com o agente integrador. O intuito é cobrir qualquer empresa disposta a contratar os serviços dessas agências integradoras como intermediárias de contratos de estágio. Por isso mesmo, nenhum convênio é exigido se a empresa encaminhar seus TCEs por essas agências.

<sup>86</sup> Isso acontece quando o termo de compromisso é entregue ao estagiário sem que uma das três vias fique arquivada no setor de estágios. Ocorre que, em virtude das inúmeras exigências das partes interessadas, a coordenadoria acaba liberando a documentação inteira para que outros departamentos da concedente possam formalizá-la antes da coordenadoria. Os estagiários da prefeitura municipal de Fortaleza, p. ex., costumam entregar os termos com apenas duas assinaturas (as suas e dos representantes da concedente). Quando o coordenador os assina, outros campos continuam em branco. É tão somente após a assinatura de todos os espaços que uma das vias retorna à coordenadoria para enfim ser arquivada. A morosidade pode resultar numa demora ao custo de meses.

substituiu a ação de “alunos em análise de reprovação” e o “cadastro de curso” ainda é utilizado caso haja abertura de novos cursos na universidade – fato este alheio ao cotidiano.

## 6.2 IMO: a última etapa do controle burocrático

O Portal Mais Emprego<sup>87</sup>, do Ministério do Trabalho e Emprego é o sítio de gerenciamento da mão de obra intermediada e encaminhada pelas unidades de atendimento do SINE-IDT – também são chamados de balcões. Todos os estagiários do IDT que estão lotados na agência de estágio recebem treinamento de capacitação para utilizar as ferramentas do site institucional.

Em virtude da confidencialidade das informações, selecionarei apenas dois campos de análise que não comprometam a ética da pesquisa: a “Intermediação da mão de obra (IMO)” e a “Administração”.

A utilização do IMO só é possível mediante a assinatura de um termo de responsabilidade junto ao órgão competente do qual é consentido o caráter inviolável das informações privilegiadas. Não se trata de mero cacoete administrativo para tornar as exigências desproporcionais com o cargo legado<sup>88</sup>. Os estagiários do IDT lidam com dados confidenciais de estudantes (número do PIS/PASEP, informes sobre renda familiar, documentos de identificação, endereços, etc.) que podem servir de matéria-prima para improbidades administrativas e crimes graves, tal qual o peculato e o desvio de recursos públicos<sup>89</sup>.

Após um ou dois meses, os estagiários recebem um número de matrícula institucional e uma senha (a ser redefinida) que permite *logar* no SAA (Sistema de Autorização de Acesso) através do respectivo número de identificação – o CPF do colaborador. O *login* redireciona o usuário aos outros módulos do processo. Neste ponto encontramos as quatro áreas do controle burocrático de intermediação virtual de estagiários<sup>90</sup>:

---

<sup>87</sup> Disponível em: <http://maisemprego.mte.gov.br/>

<sup>88</sup> Assim foi desarticulado um esquema de lavagem de dinheiro e corrupção envolvendo um assessor do 2º escalão do MTE e a direção do Centro de Atendimento ao Trabalhador (Ceat), a ONG que fraudou o aditamento de convênios. Segundo o comunicado que recebi à época, o IMO foi utilizado como fonte de informações privilegiadas para a ação dos criminosos até o desmanche feita pela Polícia Federal – intitulada Operação Pronto Emprego.

<sup>89</sup> Ao acessar a área “trabalhador” do IMO, o sistema informava, por meio de um aviso no canto esquerdo superior, se o trabalhador estava “monitorado pelo seguro-desemprego” ou não. Fui orientado a não proceder com o cadastro e encaminhamento dos estudantes nestes casos. Ignorar o aviso seria o mesmo que bloquear o benefício.

<sup>90</sup> Por razões desconhecidas os médios e altos funcionários do Instituto e do Ministério tratavam o estágio não

1. Trabalhador; 2. Empregador; 3. Administração de Vagas; 4. Administração.

Por conseguinte, elas se subdividem em: 1.1 “Novo Atendimento”, local onde acessamos e cadastramos todas as informações disponíveis do trabalhador (em caso de ser o primeiro termo cadastrado do estudante, é preciso sempre gerar um novo número de NIT/PIS/PASEP); 1.2 “Consulta Trabalhador por Critérios”; 1.3. Consulta de Contatos e Convocações”; 1.4. “Emitir Formulário”; 1.5. “Emitir Carta de Encaminhamento”; 2.1. “Novo Atendimento” ou local de acesso aos convênios cadastrados no sistema nacional; 2.2. “Consulta de Contatos”; 2.3. “Validar Cadastros da Web”; 2.4. “Emitir Formulários”. 3.1 “Administração”; 3.2. “Consulta Vaga por Critérios”; 3.3. “Consulta Empregador por Critérios”; 3.4. “Consolidação Encaminhamentos”; 3.5. “Validar Vagas da Web”; 3.6. “Emitir Formulário”. 4.1. “Gerencial”; 4.2. “Operacional”. 5.1. “Fale Conosco”; 5.2. “Baixar Perguntas Frequentes”; 5.3. “Baixar Notas da Versão”<sup>91</sup>. Para a realização integral das atividades da agência são suficientes o acesso as etapas de “Trabalhador” e “Empregador”.

Em “novo atendimento” o trabalho de intermediação com a inscrição do NIT só é iniciado se o estagiário (trabalhador) possuir registro no banco de dados do Ministério – afinal, considera-se trabalhador todo “estagiário remunerado”. Se ele não possuir nenhum NIT registrado, o cadastro é feito em seguida.

O registro do estagiário se faz mediante o preenchimento primário de campos contendo nome, número de CPF e data de nascimento do trabalhador. Confirmadas as informações, o sistema apresentará o resultado das buscas. Se o aluno possui registro, o cadastro aparecerá. Caso contrário, o colaborador prosseguirá com o novo cadastro.

Neste caso, serão inseridas todas as informações necessárias ao controle do trabalhador: nome, nome dos pais, naturalidade, nacionalidade, *status* civil, se possui algum tipo de deficiência, residência, número da identidade, CTPS (PIS, número, série, data de emissão e UF), informações da renda familiar, de programas assistenciais e microcrédito (se possuir), quantidade de residentes, experiências profissionais, preferência por vagas de trabalho, especialidades, etc.

O grande objetivo desse cadastro é a emissão da carta de encaminhamento que será impressa e entregue ao estagiário. A entrega das cartas tornou-se exigência compulsória da chefia dos balcões, posto que elas sirvam como documentos probantes de idoneidade e

---

obrigatório como “emprego temporário”.

<sup>91</sup> As versões atualizadas sempre traziam inovações do ponto de vista da Central. Entretanto, na operacionalização diária das tarefas eu sempre as encarei com estranhamento por sua capacidade ímpar de dificultar etapas de comprovada simplicidade.

lisura. Servem, ainda, para contabilizar a produtividade e comprovar o total de encaminhamentos às auditorias externas<sup>92</sup>. Após a emissão, elas são assinadas pelo coordenador e entregues aos estagiários para que sejam levadas aos responsáveis pela concedente. Só após a assinatura é que uma via retornava ao departamento.

Nesta etapa de gerenciamento das informações dos estagiários, a burocratização avançou sob todos os processos de inovação criados pelo IDT para facilitar o encaminhamento de estagiários. A atualização das versões do site institucional parece comprovar essa afirmação.

Por exemplo, em outubro de 2013, a exigência pelo número da CTPS quase paralisou por certo período as atividades do balcão. Isto porque se passou a exigir que todos os alunos em estágios remunerados (obrigatórios ou não) deveriam incluir no campo de identificação do contrato o número da CTPS, da série, do PIS/PASEP e a data de emissão. A decisão centralizada, e indiferente ao aspecto *sui generis* da coordenadoria, decidiu incluí-la antes de medir os impactos na produtividade. A rigor, a decisão centralizada sempre cabia ao órgão ministerial que repassava o conteúdo das decisões à chefia dos balcões.

Os dados referentes à carteira de trabalho provocaram sérias mudanças de atitude frente ao trabalho de orientação e solicitação de informações. Foram as principais:

- a) Solicitação dos dados trabalhistas em razão de avaliação positiva dos critérios de encaminhamento e cadastro;
- b) Registro do número de contato de estagiários que, por motivos diversos, não explicitaram as informações contidas na carteira de trabalho. Os documentos com pendências do tipo ficavam numa pasta do IDT e eram separados por quantidade de telefonemas já feitos, data de formalização e promessas dos estagiários.

O “cadastro de empregador” é o local onde se registram os termos de convênio já celebrados, após passarem por Procuradoria, Pró-Reitoria de Administração e Coordenadoria de Estágios. Nesta seção, o número do CNPJ (ou CGC) é que possui toda a relevância, e sua ausência impede a continuidade do cadastro, forçando, inclusive, o arquivamento precoce do documento<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Sempre me causou espanto, mesmo sendo escolhas aleatórias, o fato de o balcão de estágios nunca ter sido selecionado para nenhuma das auditorias.

<sup>93</sup> Em alguns convênios celebrados por empresas privadas, o campo de dados de identificação chegava escrito à mão. Portanto, qualquer dúvida ou erro quanto à grafia impossibilitava o cadastro da concedente. As consultas no site geralmente não ajudavam. Neste caso era preciso procurar o número em outras plataformas (incluindo o sistema interno CIUSP). Contudo, se nenhum dado fosse obtido, o documento era rubricado e colocado na pasta destinada ao arquivamento.

Com banco de dados emprestado da Receita Federal, o “cadastro de empregador” se assemelha ao “cadastro de trabalhadores”: o sistema identifica se houve uma iniciativa anterior de cadastro. Se nenhum registro aparecer, ele iniciará a ação localizando parte das informações do empregador com base no banco de dados. Em seguida, uma mensagem de verificação perguntará se o colaborador deseja continuar a operação. Ao clicar em *ok*, o site redirecionará ao “novo cadastro” e de imediato surgem razão social e endereço da conveniada na tela.

O cadastro também é feito por etapas. As primeiras exigências são o número do CNPJ e a identificação do empregador, além da forma de contato. Em seguida, são especificados o endereço e a referência de acesso. Na página seguinte, os campos que informam sobre o responsável pela empresa, e-mail institucional, número de telefone para contato, são preenchidos. Por fim, o colaborador do SINE-IDT fornece seu nome completo, ocupação e número de contato para garantir a responsabilidade da iniciativa.

Na última etapa, o sistema seleciona automaticamente o código CNAE-fiscal de atividade econômica, o programa de crédito (municipal, estadual ou federal) que o empregador participa e os meses do ano no qual ele mais contrata funcionários. Em ambos, a opção “nenhum” era marcada por não haver informações no termo de convênio que embasassem outra escolha. Findadas estas etapas, o cadastro é realizado com sucesso.

No mesmo campo de “empregador”, o cadastro de TCE com remuneração, segue quatro etapas: “cadastro de trabalhador”; “cadastro de vaga do empregador”, “emissão da carta de encaminhamento” e “confirmação da vaga a ser encaminhada”. As quatro etapas se dividem entre as opções de “trabalhador” e “empregador”. A primeira e a terceira etapas são gerenciadas na aba “trabalhador”. Já a segunda e quarta etapas são iniciativas realizadas na opção de “empregador”.

Para realizar um único cadastro de TCE é preciso alternar duas vezes entre as opções de “trabalhador” e “empregador”. O colaborador deve, nesta sequência, cadastrar o trabalhador, cadastrar a vaga, emitir a carta de encaminhamento e confirmar o encaminhamento do estagiário. O quadro a seguir, permite que haja uma melhor elucidação do processo:

**Quadro 2 – Rotina de cadastro**

1º Passo	Trabalhador (cadastro do estagiário);
2º Passo	Empregador (cadastro de vaga do estágio);
3º Passo	Trabalhador (emissão da carta de encaminhamento);
4º Passo	Empregador (confirmação da vaga).

Fonte: Próprio autor.

Como o próprio nome sugere as duas etapas de cadastro são apenas registros de informações presentes no termo de compromisso. Remuneração, benefícios, tipo de atividade desempenhada, modalidade de contratação, local de entrevista e trabalho, parâmetros flexíveis, dentre outros, são alguns componentes tratados em relação à vaga de estágio. O horário do encaminhamento é colocado ao lado da data do cadastro vigente (o que está sendo feito) e acrescentado de um prazo máximo de retorno de um dia útil.

Com o número do NIT em mãos e com a vaga de estágio cadastrada já é possível emitir a carta de encaminhamento através da opção “consultar oportunidades de trabalho”. Se todo o processo da segunda etapa estiver sincronizado com o perfil do trabalhador, uma opção disponível será disponibilizada para a emissão do documento. Logo em seguida, um arquivo em *pdf* é gerado, salvo e anexado com as vias do termo de compromisso<sup>94</sup>.

A quarta e última etapa consiste em confirmar que as cartas de encaminhamento foram emitidas pelo sistema. Os colaboradores lotados na agência se encarregam de fazê-la, antes que os estagiários retornem das concedentes com as cartas assinadas.

Para a conclusão da última etapa de controle burocrático, é necessário cerca de dez minutos<sup>95</sup> sem nenhuma interferência externa. Isto porque as ações efetuadas através do portal demandavam bastante tempo e nenhum dos estagiários e bolsistas da agência estavam dispensados do atendimento ao público.

Estando os estagiários do IDT divididos entre a dupla tarefa de atender ao público e colocar os termos no sistema, sua produtividade dependia quase inteiramente da

<sup>94</sup> Pelo menos em tese. A ideia de se anexar as cartas de encaminhamento aos TCEs surgiu após a mudança da chefia dos balcões, ou seja, uma decisão de se voltar ao procedimento mais tradicional (Anexo A). A solução encontrada seria a de enviar uma impressora ao balcão de atendimento já que o setor de estágios não tem responsabilidade de arcar com os custos da nova ação. Num primeiro momento a decisão foi acordada entre agência de estágios e chefe dos balcões. No entanto, a reunião que decidiria o imbróglgio foi adiada até a minha saída em março de 2014. Em recente conversa com minha informante, a decisão parece ter ficado apenas no plano das ideias.

<sup>95</sup> O balcão enviava planilhas e relatórios mensais a partir dos convênios e TCEs cadastrados durante o mês. Assim, eles traçavam o nível de produtividade de todos os balcões e despachavam os documentos aos superiores a fim de enaltecer o crescimento dos índices anuais. O sucessivo acréscimo de produtividade das unidades era uma forma de garantir a renovação do convênio do Instituto com o governo estadual.

disponibilidade de outros bolsistas, que auxiliavam revezando no atendimento ao público e em tarefas que exigiam mais paciência<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Isso inclui ligar para os estudantes que não inseriram os dados da carteira de trabalho em seus contratos de estágio. Por muito tempo fui ajudado por uma bolsista do curso de Letras enquanto encaminhava os termos ao sistema IMO.

## 7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste tomo final, é preciso ressaltar alguns pontos ainda em aberto. Importa-nos lembrar que todo e qualquer problema sociológico deve necessariamente satisfazer o conjunto de questões existenciais de quem o proclama. Só faz sentido investigar um grupo, campo, espaço ou “objeto”, se o mesmo possuir uma relação particular com o autor-observador, de modo que as palavras contidas no texto estejam acumuladas de resíduos ontológicos. A meu ver, quanto mais íntima seja a temática, maiores são as possibilidades de alcançar os resultados desejados.

Fazer sociologia também é um mistério. Para cada problemática há uma infinidade de interpretações, exames, perspectivas e olhares, muitas vezes, consoantes, infensos e complementares. São múltiplas tradições que orçam a complexidade do pensamento social sob o escudo de uma realidade muitas vezes incompreensível.

DaMatta (1997) construiu sua trajetória antropológica quase inteiramente calcado nas liminaridades do “triângulo” brasileiro e das significâncias que ele exalava quando sobreposto à sociedade como um todo não-coeso. Isto posto, o papel do sociólogo seria o de estudar a teia de relações que liga os indivíduos entre si, plasmando-os num mundo onde as “lógicas” (moral, individual, circunstancial etc.) orientam suas ações. O objetivo primordial é observar os feixes relacionais que estruturam a sociedade.

Em seu aventureirismo heroico, Nestor Duarte (1997) surpreendeu ao escalonar a formação social brasileira a partir da hostilidade mútua entre dois entes reais e simbólicos: a Família e o Estado (a “coisa” privada *versus* a coisa pública). Um infenso do outro; ambos concorrentes ao posto de suserano do território e da nação. Montados no reino do absentismo político, mal ensaiaram uma modificação geral no curso das coisas – nem a chegada do Estado Português e o reconhecimento posterior de independência da Colônia, tampouco o caráter conservador do latifúndio extensivo conseguiria a almejada proeza. A constituição do Estado brasileiro foi, portanto, um processo “irregular”, “deformado” e “incompleto”. (DUARTE, 1997, p. 116).

Assim, o desenvolvimento da burocracia brasileira ora acompanhou o tradicionalismo patriarcal da aristocracia, ora se perfilou ao padrão cultural de organização (para)estatal. Com efeito, em quase todo o período do Segundo Império, o cargo público tornou-se o ápice da carreira de intelectuais e magistrados. Anos mais tarde, já com a presença da República, infiltrou-se no serviço público, um cabedal de influências políticas que resultou



nos extremos do insulamento político da SUMOC (com Rômulo de Almeida, Octávio Gouvêa de Bulhões, etc.) e da tecnoburocracia dos militares, a exemplo do decreto-lei 200<sup>97</sup>.

A governança do Estado assumiu diferentes formas, procurando adaptar seus mecanismos endógenos em decorrência da realidade de fatores externos que teimavam em moldá-la. Edson Nunes (1985) nomeou-as de “gramáticas”: para cada “gramática social” haveria uma “gramática político-institucional” correspondente. Praticamente em todas as épocas após o advento da República a relação entre Estado e sociedade se alterou conforme se espalhou a modificação de cargos e representações do governo.

Esse aparelho burocrático experimentou do ocaso à modernização, sobretudo com a incorporação de módulos sincréticos de relacionamento institucional que implantaram um novo regime de coordenação das atividades. É em razão disto que os “padrões” (corporativismo, clientelismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos) se desenvolveram de maneira irregular enfatizando as ocasiões e os componentes ideológicos de cada tempo.

Poderíamos citar, a título de exemplificação: a Assembleia Constituinte de 1933 abarrotada de representações corporativistas que atrelaram, desde então, as relações trabalhistas ao Estado; a reforma do serviço público no Estado Novo (1937-1945) e sua vã tentativa de instalar um corpo técnico e racional alheio às querelas políticas; o nacional-desenvolvimentismo dos anos 50 e a conseqüente criação de agências insuladas que, não obstante, acabaram pautadas pela influência político-partidária desde o recrutamento pessoal à formulação de políticas de industrialização. (NUNES, 1985, p. 19).

Revisar os procedimentos técnicos do aparelho de governança, além de instalar novos componentes racionais na administração pública, também fundamenta a orientação da forma de intervenção do Estado. Até a reforma de 1995 a discussão ficou aferrada aos aspectos de ruptura da “burocracia clássica” e o advento posterior do gerencialismo. Todavia, nos dias atuais, as formas participacionistas constituem experimentos aleatórios mal distribuídos entre as gestões dos estados – tal qual o orçamento participativo – ainda que esteja em curso o excêntrico decreto presidencial que ordena autocraticamente (*top-down*) a relação entre sociedade civil e administração federal na formulação de programas e políticas

---

<sup>97</sup> De 1967, este decreto pioneiro tentou a realização de uma reforma administrativa de caráter gerencial focando o controle de resultando em detrimento do rigoroso controle de procedimentos. O retrocesso se deu por aspectos da Constituição de 1988 que criaram a estabilidade plena e outros privilégios que engessaram a administração pública com mais centralização e ineficiência.

públicas<sup>98</sup>.

Acima das questões macrosociológicas (classes, sociedade civil, burocracia, Estado, *et al.*), insistem as relações de interdependência que perfazem o cotidiano das instituições. São as trocas afetivas entre funcionários públicos e estagiários, embevecidas pela noção de “direito”, nunca de “dever”. É que, segundo DaMatta (1997), em nossa sociogênese jamais ousamos ir além de um personalismo liminar destituído da abstração do homem cidadão, liberal e isonômico. Qualquer um que acompanhe o atendimento diário da agência poderá perceber a reincidência de diversos cacoetes e justificativas do tipo “eu não sabia disso”, “não tem como aceitar não?”, “tem como assinar agora?” ou ainda “vários amigos meus entregaram os contratos desse jeito” - como se uma relação de proximidade legitimasse uma ação institucional. O setor, inerme, muitas vezes precisa readequar o modelo racional – pelo menos em tese – para garantir sua própria existência e função social. Ele, portanto, vive um dilema que condiciona toda a administração da repartição: “flexibilizar” ou “endurecer”, eis a questão central.

Por outro lado, como já pudemos constatar, um certo conjunto de ações sociais análogas tendentes a um campo específico de racionalidade, aos poucos levará, se não à ruína completa, ao irreversível ocaso estrutural. Isto porque, se as regras, portarias, resoluções e leis instituídas não são minimamente seguidas, então não haverá encaminhamentos de estágios. Não havendo encaminhamentos, não haverá tarefas. Sem as tarefas cotidianas não haverá trabalho burocrático. E assim por diante até o ponto do desaparecimento.

A análise de “entes” reais, mesmo que intangíveis, não deve ser confundida com as reificações usuais entre os adeptos do jornalismo político. Logo, só se admite a representação do “intervencionismo público” em decorrência da ação de múltiplos, coesos ou fragmentados atores políticos. Foi assim que procurei não limitar os esquemas mentais deste estudo: ora trabalhando com o sentido abstrato e coletivizado (“a burocracia pública sofreu transformações...”, “o Estado brasileiro mobilizou...”, “a lógica privada é...”), ora com noções individualizadas ou singular (“os agentes públicos trabalham...”, “os líderes do departamento...”, “a diretora da agência...”, etc.).

O trabalho burocrático não é uma invenção moderna. Desde os mandarins das sociedades agrárias chinesas, do milenar vizir egípcio e dos funcionários pessoais do *ancien régime*, os departamentos administrativos cuidaram da governança das comunidades políticas.

---

<sup>98</sup> O decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, institui principalmente uma política nacional de participação social (PNPS) e o sistema nacional de participação social (SNPS).

É uma força estrutural que atravessou séculos até seu estado impessoal, racional e moderno.

No Brasil, à exceção das ilhas de excelência, o patrimonialismo moderno continuou forte e impávido colosso. Sempre à base de sustentação relacional, os atores sociais continuam movimentando-se nesta arena impregnada de ambiguidades. Exigimos ao outro o estrito cumprimento do dever, mas imploramos por direitos imaginários – e vice-versa. O exame deste trabalho sugere que o panorama burocrático da agência se ressentia de regras mais simplificadas para obter maior aceitação dos estudantes – em sua maioria, ainda mergulhados na cultura secular do “jeitinho”. Mas em matéria de cultura não há correções. Então, por onde começar? Pelo público ou pelo privado?

## REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. Entre a governança administrativa e a governabilidade política: uma perspectiva histórica das reformas administrativas no Brasil. In: **Revista Gestão e Controle/TCE-RO**, ano 1, n. 1, jan. jun. 2013. p. 15-52.
- ARON, Raymond. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- BARIANI, 2003. **Guerreiro Ramos e a redenção sociológica: capitalismo e sociologia no Brasil**. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos915/ramos-capitalismo-sociologia/ramos-capitalismo-sociologia.shtml>>. Acesso em: 08/06/2014.
- BOUDON, Raymond, Raymond, BOURRICAUD, François. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Editora Ática, 1993.
- BOUDON, Raymond. **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.
- BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. *In: \_\_\_\_\_*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.
- BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm)>. Acesso em: 17/02/2014
- BurocraciaBr: a cultura do atraso de vida. O Estadão, São Paulo, 08 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/infograficos/burocraciabr-a-cultura-do-atraso-de-vida,166132.htm>>. Acesso em: 11/01/2014
- CAMPOS, Edmundo (ORG.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem-Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- Certidão Conjunta de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aplicacoes/ATSPPO/Certidao/CndConjuntaInter/InformaNICertidao.asp?Tipo=1>>. Acesso em: 30/08/2014
- CREVELD, Martin van. **Ascensão e Declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- CROZIER, Michel. **O Fenômeno Burocrático: Ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações com o sistema social e cultural**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- DAMATTA, Roberto. **A Casa e a Rua: Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DUARTE, Nestor. **A Ordem Privada e a Organização Política Nacional**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 1997.

ELSTER, 2004. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder vol. 01**. São Paulo: Editora Globo, 1998.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder vol. 02**. São Paulo: Editora Globo, 1998.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FREITAS, Aurélio Marcos Silveira de. *Órgão públicos: conceito, natureza e classificação*. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13579](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13579)>. Acesso em: 03/04/2014

GOSELIN, André. **A Lógica dos Efeitos Perversos: Ciências Sociais, Retórica Política, Ética**. São Paulo: Editora Piaget, 2000.

HAGUETE, André. **Em busca de uma sociologia perdida**. Fortaleza, 26 de maio de 2014.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Revista Lua Nova**, n. 58, 2003. pp. 193-224.

MAFFESOLI, Michel. **A Violência Totalitária: ensaio de antropologia política**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2001.

MARRA, A. V.; MELO, M. C. O. L. A Prática Social de gerentes universitários em uma instituição pública. **Rev. Administração contemporânea**, v. 09, n. 03, Curitiba: julho/setembro de 2005.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Revista de Administração**, v. 13, n. 37, abril/junho, 2006.

MERTON, Robert King. As consequências não antecipadas da ação social. In: \_\_\_\_\_. **A ambivalência Sociológica e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979. p. 194-208.

MISES, Ludwig von. **A Mentalidade Anticapitalista**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MISES, Ludwig von. **Liberalismo Segundo a Tradição Clássica**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

O'DONNELL, Guillermo A. **Reflexões sobre os Estados burocráticos-autoritários**. São Paulo: Vértice Editora, 1987.

ORTEGA Y GASSET, José. **A Rebelião das Massas**. Domínio Público, Agosto 2001.

PAIM, Antonio. **A Querela do Estatismo: A natureza dos sistemas econômicos: o caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

PAIT, Heloisa. A greve: um ritual do estamento universitário. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=4903&lang=pt-br>>. Acesso em: 02/07/2014

PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA. **O Brasil na década de 90: uma transição bem-sucedida?**. Textos para discussão. Rio de Janeiro, 2001.

PRATES, A. A. Pereira. Administração Pública e Burocracia, cap. 04. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 117-128.

REALE, Miguel. **Obras Políticas: 1ª fase – 1931-1937**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Resolução nº 32/CEPE, de 30 de outubro de 2009**. Disponível em: <[http://www.prex.ufc.br/images/stories/arquivos/legislacao/ufc\\_resolucao32\\_cepe2009\\_estagi o.pdf](http://www.prex.ufc.br/images/stories/arquivos/legislacao/ufc_resolucao32_cepe2009_estagi o.pdf)>. Acesso em: 17/02/2014.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Publit Soluções, 2007.

TAVARES, Maria da Conceição. **Memórias do Planejamento vol. 04**. São Paulo: Instituto Celso Furtado, 2009.

TEIXEIRA, C. C.; LIMA, A. C. S. A antropologia da administração e da governança no Brasil: Área temática ou ponto de dispersão? In: MARTINS, Carlos Benedito. **Horizonte das Ciências Sociais no Brasil**. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 51-95.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. 2. Ed. São Paulo: Editora Ática, 1992.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2013.



## ANEXO B - FICHA DE AVALIAÇÃO DO ESTAGIÁRIO

Nome: _____	
Curso: _____	
Estágio totalizando _____ horas semanais	
Horário do estágio: de _____ às _____ h	
Duração de estágio _____ meses	
Seguro – nº da apólice _____	
Semestre	<input type="checkbox"/>
Nº de reprovações	<input type="checkbox"/>
Vigência do T.C. E. ____ / ____ / ____ a ____ / ____ / ____	
Estágios ou Bolsa Acumulados	
Sim	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
Empresa Conveniada	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
Aditivo	<input type="checkbox"/> T. Compromisso <input type="checkbox"/>
Supervisor do Estágio:	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
Professor Orientador	<input type="checkbox"/>
Compatibilidade c/Currículo:	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
Relatório Semestral:	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
Recesso :	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
Auxílio Transporte:	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
Histórico Escolar	<input type="checkbox"/>
Comprovante de Matrícula	<input type="checkbox"/>
Valor da Bolsa _____	
Reduzir Jornada do Estágio período de Avaliação	<input type="checkbox"/>
Carteira Profissional	<input type="checkbox"/> Data da Emissão _____
Conferir Assinatura do Aluno e da Empresa	<input type="checkbox"/>
Responsável pela avaliação _____	
Fone: 3366.7413	
Obs: _____	



## ANEXO C - O PARECER SOBRE CONCESSÃO DE ESTÁGIO



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO  
COORDENADORIA DA AGÊNCIA DE ESTÁGIOS DA PREx/UFC**

### SOLICITAÇÃO DE PARECER SOBRE CONCESSÃO DE ESTÁGIO

Nome do(a) Estudante: \_\_\_\_\_  
 Curso: \_\_\_\_\_ N° de Matrícula: \_\_\_\_\_ Ingresso \_\_\_\_\_  
 Telefones para contato: 1- \_\_\_\_\_ 2- \_\_\_\_\_ 3- \_\_\_\_\_  
 N° de Total de Reprovações: \_\_\_\_\_ N° de Reprovações nos Últimos Dois Semestres: \_\_\_\_\_  
 Justificativa: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Assinatura do(a) Estudante  
 Parecer (            ) Aprovada

(            ) Indeferida

**Assinatura do Coordenador**

## ANEXO D - O SISTEMA INTERNO CIUSP

