Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-Graduação em Administração
Curso de Doutorado em Administração

João Moraes Sobrinho

O Processo de Institucionalização da Profissão de Administrador e os Desafios para sua Legitimação no Contexto Brasileiro

João Pessoa – PB
DEZEMBRO/2021

JOÃO MORAES SOBRINHO

O Processo de Institucionalização da Profissão de Administrador e os Desafios para sua Legitimação no Contexto Brasileiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal da Paraíba, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração. Área de Concentração: 'Administração e Sociedade'. Linha de Pesquisa: 'Organizações e Sociedade'.

Orientador: Prof. Dr. Samir Adamoglu de Oliveira

João Pessoa – PB

DEZEMBRO/2021

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M827p Moraes Sobrinho, João.
O processo de institucionalização da profissão de administrador e os desafios para sua legitimação no contexto brasileiro / João Moraes Sobrinho. - João Pessoa, 2021.
260 f. : il.

Orientação: Samir Adamoglu de Oliveira.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCSA.

1. Administração. 2. Profissão de administrador. 3. Legitimidade profissional. 4. Institucionalização. I. Oliveira, Samir Adamoglu de. II. Título.

UFPB/BC CDU 005(043)

Elaborado por Larissa Silva Oliveira de Mesquita - CRB-15/746

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

ATA DE DEFESA DE TESE

Defesa nº 62

Ata da Sessão Pública de Defesa de Tese do(a) Doutorando(a) **João Moraes Sobrinho** como requisito final para obtenção do grau de Doutor em Administração, Área de Concentração em 'Administração e Sociedade' e na Linha de Pesquisa em 'Organizações e Sociedade'.

No dia 09 de dezembro de 2021, às 13h30 horas, na sala virtual do *Google Meet*, por meio do *link*: meet.google.com/vdw-xopx-vch, reuniu-se a banca examinadora homologada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Administração, composta pelos membros: Prof.(ª). Dr.(ª) Samir Adamoglu de Oliveira (Orientador(a) – PPGA/UFPB), Prof.(ª) Dr.(ª) Anielson Barbosa da Silva (Examinador(a) Interno(a) – PPGA/UFPB), Prof.(ª) Dr.(ª) Diogo Henrique Helal (Examinador(a) Externo(a) – FUNDAJ), Prof.(ª) Dr.(ª) Edson Ronaldo Guarido Filho (Examinador(a) Externo(a) – PPGGI/UFPR) e Prof.(ª) Dr.(ª) Henrique César Muzzio de Paiva Barroso (Examinador(a) Externo(a) – PROPAD/UFPE), com a finalidade de julgar a tese do(a) aluno(a) **João Moraes Sobrinho** intitulada "**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROFISSÃO DE ADMINISTRADOR E OS DESAFIOS PARA SUA LEGITIMAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO",** para obtenção do grau de Doutor em Administração. O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pela coordenação do curso, com abertura, condução e encerramento da sessão solene de defesa realizados pelo(a) presidente Prof.(ª) Dr.(ª) Samir Adamoglu de Oliveira. Após haver analisado o referido trabalho e arguido o(a) candidato(a), os membros da Banca Examinadora deliberaram por unanimidade e atribuíram o conceito (X) aprovado, ( ) insuficiente, ( ) reprovado.

Observações da Banca:
O doutorando obteve aprovação na sua defesa de tese de doutorado, se comprometendo a realizar ajustes para a versão final do trabalho levando em conta as considerações da banca, sobretudo as seguintes: (i) pontuar melhor as premissas do estudo; (ii) esclarecer melhor alguns termos e defesas que constam no texto (ex. a questão da "crise de legitimidade"; legitimidade/legitimação da profissão x legitimidade/legitimação do profissional, dentre outros);

(iii) corrigir contradições internas do texto envolvendo a exposição de ideias, revisando a redação e argumento; (iv) assumir tom mais crítico e distanciado na análise (menos descritivo também), revisando a redação e argumento; (v) explicitar de forma mais contundente as limitações reais do estudo (envolvendo entrevistados, representantes) e corrigir as menções equivocadas de quais seriam as limitações enunciadas do estudo; (vi) revisitar os dados e a análise no intuito de sintetizar categorias e subcategorias e, ao mesmo tempo, averiguar se outras categorias analíticas oriundas do campo possam ser desenvolvidas, de modo a aprofundar/adensar a discussão; (vii) revisar integralmente o texto visando excluir vieses (mediante uso de adjetivos, expressões que representem juízos de valor etc.), aprimorando o texto da versão final do trabalho.

Proclamados os resultados, o Presidente da Banca Examinadora encerrou os trabalhos, e para constar eu, Prof.(ª) Dr.(ª) Samir Adamoglu de Oliveira, presidente da sessão, confiro e assino a presente ata, juntamente com os membros da Banca Examinadora e o(a) aluno(a).

Samir Adamoglu de Oliveira

Prof.(ª) Dr.(ª) Samir Adamoglu de Oliveira
Orientador(a) – PPGA/UFPB

Prof.(ª) Dr.(ª) Anielson Barbosa da Silva
Examinador(a) Interno(a) – PPGA/UFPB

p/ Samir Adamoglu de Oliveira

Prof.(ª) Dr.(ª) Diogo Henrique Helal
Examinador(a) Externo(a) – FUNDAJ

p/ Samir Adamoglu de Oliveira

Prof.(ª) Dr.(ª) Edson Ronaldo Guarido Filho
Examinador(a) Externo(a) – PPGGI/UFPR

p/ Samir Adamoglu de Oliveira

Prof.(ª) Dr.(ª) Henrique César Muzzio de Paiva Barroso
Examinador(a) Externo(a) – PROPAD/UFPE

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
PROGRAMADEPÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

João Moraes Sobrinho

Doutorando(a)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA **FOLHA DE ASSINATURAS**
SISTEMA INTEGRADO DE PATRIMÔNIO, ADMINISTRAÇÃO E CONTRATOS

Emitido em 09/12/2021

ATA Nº 2021/2021 - CCSA - PPGA (11.01.13.35)
(Nº do Documento: 2021)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 10/12/2021 11:58)
ANIELSON BARBOSA DA SILVA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
2285466

Para verificar a autenticidade deste documento entre em https://sipac.ufpb.br/documentos/ informando seu número: **2021**, ano: **2021**, documento (espécie): **ATA**, data de emissão: **10/12**

JOÃO MORAES SOBRINHO

O Processo de Institucionalização da Profissão de Administrador e os Desafios para sua Legitimação no Contexto Brasileiro

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba.

Banca examinadora:

_____
Prof. Dr. Samir Adamoglu de Oliveira (orientador)
Universidade Federal da Paraíba / PPGA

_____
Prof. Dr. Anielson Barbosa da Silva (examinador interno)
Universidade Federal da Paraíba / PPGA

_____
Prof. Dr. Diogo Henrique Helal (examinador externo)
Fundação Joaquim Nabuco / PROPAD-UFPE

_____
Prof. Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho (examinador externo)
Universidade Positivo / Universidade Federal do Paraná

_____
Prof. Dr. Henrique César Muzzio de Paiva Barroso (examinador externo)
Universidade Federal de Pernambuco / PROPAD-UFPE

Dedico este trabalho a minha querida tia **Neide Justino de Morais** (*in memoriam*),
em reconhecimento por tudo o que fez por mim.

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Jesus Cristo, Mestre dos mestres, meu Salvador pessoal, que me trouxe até aqui e proporcionou as condições para a realização deste objetivo.

A Kallina, minha esposa, pelo seu amor, dedicação e apoio em todos os momentos.

À minha mãe, Maria Soledade Batista Silva (Dazinha), pelo seu amor, carinho e cuidado.

Aos meus irmãos, Marina Batista de Moraes e Firmo Silva de Oliveira Neto, por acreditarem em meu potencial.

Ao meu orientador, professor Dr. Samir Adamoglu de Oliveira, por sua dedicação e profissionalismo.

Aos demais membros da banca examinadora, os professores doutores Anielson Barbosa da Silva, Diogo Henrique Helal, Edson Ronaldo Guarido Filho e Henrique César Muzzio de Paiva Barroso, pelas importantes e pertinentes contribuições para o aprimoramento deste trabalho.

Aos meus colegas da turma 7, com quem pude compartilhar momentos especiais e superar importantes desafios na jornada acadêmica da pós-graduação.

Ao corpo docente e equipe administrativa do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba.

Aplausos, quando os não fundamenta o mérito, afagam certamente o espírito e dão algum verniz de celebridade; mas quem tem vontade de aprender e quer fazer alguma coisa prefere a lição que melhora ao ruído que lisonjeia.

- Machado de Assis -

RESUMO

Esta tese sustenta o argumento de que a baixa legitimidade da profissão de administrador no Brasil causa dificuldades para que haja mais inserção e valorização desse profissional, além de apresentar repercussões sobre o reconhecimento social da profissão. A partir de uma perspectiva institucionalista, assume-se que a legitimidade se apresenta como um conceito de relevo para a compreensão das organizações sociais modernas e um elemento de destaque para o processo de institucionalização da Administração no Brasil, tornando-se oportuno o desenvolvimento de um empreendimento investigativo sob tal perspectiva. Em que pese o intenso crescimento e popularização do campo da Administração no Brasil nas últimas décadas, há indícios de uma participação aquém do esperado de administradores em posições mais elevadas na hierarquia das organizações no Brasil. O objetivo deste estudo foi analisar como ocorre o processo de institucionalização da Administração como campo profissional, identificando os desafios atuais e futuros para sua maior legitimação no Brasil. O ineditismo e a originalidade decorrem da articulação entre o Institucionalismo Organizacional e a Sociologia das Profissões aplicados à análise dos fenômenos profissionais da Administração, com destaque para a legitimidade, revelado elemento que influencia a consolidação das profissões, afetando a inserção e a valorização do administrador no Brasil. Esta pesquisa apresenta natureza exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa. A apreensão do material empírico foi realizada por meio de entrevistas e pesquisa documental, com destaque para análise dos marcos regulatórios que se relacionam ao modelo de profissionalização da área administrativa no país. Para análise do material empírico, foi utilizada a análise qualitativa de conteúdo, complementada pela técnica interpretativa da hermenêutica jurídica. A Administração profissional no Brasil pauta seu processo de institucionalização tendo como modelo o formato das profissões em sentido estrito, com base na crença de que tal estrutura, reproduzida na Lei do Administrador, irá lhe possibilitar maior reconhecimento social, de forma a oferecer aos administradores melhores perspectivas de realizar seus projetos de mobilidade social. Tal percepção se traduz em um mito racional de ordem legal. Evidenciou-se que existem diversos fatores que incidem na legitimidade do campo da Administração no Brasil: a percepção de baixo reconhecimento e valorização do administrador, que afetam a inserção desses profissionais; a inadequação de sua legislação; a baixa efetividade das ações desenvolvidas pelas associações profissionais da Administração; e a configuração da atividade administrativa. Concluiu-se que há diversos desafios que demandam a reavaliação do modelo de profissionalização da Administração no Brasil, com destaque para a falta de maior articulação entre os diferentes atores pertinentes, a fragmentação do campo, o surgimento de novas atividades profissionais que podem incorporar atividades típicas da Administração, além de mudanças de ordem política e econômica – impulsionadas pela lógica de mercado – que pressionam por desregulamentação e flexibilização do modelo de profissões regulamentadas. Dentre as contribuições deste estudo, destaca-se como mitos racionais legais exercem pressões isomórficas sobre a estrutura do campo da Administração profissional no Brasil, bem como suas repercussões sobre diversos elementos identificados por este estudo, os quais repercutem sobre a legitimidade do campo no contexto brasileiro.

Palavras-chave: profissão de administrador; legitimidade; institucionalização.

ABSTRACT

This thesis asserts that the low legitimacy of the profession of manager in Brazil causes difficulties for a greater insertion and valorization of this professional and has repercussions on the social recognition of the profession. From an institutionalist perspective, legitimacy is assumed as a relevant concept for understanding modern social organizations forms and a prominent element for the institutionalization process of Management in Brazil. Despite the intense growth and popularization of the field in Brazil in recent decades, there are signs of a lower-than-expected participation of managers in higher positions in the hierarchy of organizations in the country. This study aims to analyze how the process of institutionalization of Management as a professional field takes place, identifying current and future challenges for its greater legitimacy in Brazil. The novelty and originality result from the articulation between Organizational Institutionalism and Sociology of Professions applied to the analysis of professional phenomena in the field of Management, with emphasis on legitimacy, which is an element that influences the consolidation of professions, affecting the insertion and valuation of that professional. This research has an exploratory and descriptive nature, with a qualitative approach. Data gathering was carried out through interviews and documentary research, with emphasis on the analysis of regulatory frameworks that relate to the model of professionalization of the Management field. To analyze the data, qualitative content analysis was used, complemented by the interpretive technique of legal hermeneutics. Professional Management in Brazil guides its institutionalization process based on the format of the strict sense professions as a model, based on the belief that such a structure, reproduced in the Brazilian Management Law, will enable greater social recognition, in order to offer managers better perspectives to carry out their social mobility projects. This perception represents a rational myth of a legal order. There are several factors that affect the legitimacy of the Management field in Brazil: the perception of low recognition and appreciation of the managers, which affect the insertion of those professionals; the inadequacy of its legislation; the low effectiveness of the actions developed by Management professional associations; and, the configuration of the Management activity. In conclusion, several challenges that bring the need to reassess the model of professionalization of Management in Brazil are discussed, highlighting the lack of greater articulation between different relevant actors, the fragmentation of the field, the emergence of new professional activities that can incorporate typical activities of Management, and changes in the political and economic order – driven by the market logic – which press for deregulation and flexibilization of the model of regulated professions. Among the contributions of this study, it is emphasized how rational legal myths exert isomorphic pressures on the structure of the field of Professional Management in Brazil, as well as their repercussions on various elements identified by this study, which affect the legitimacy of the field in the Brazilian context.

Keywords: manager profession; legitimacy; institutionalization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo de institucionalização 52
Figura 2 – Sistemática de habilitação e registro para o exercício da Administração 97
Figura 3 – Síntese comparativa da legislação de regência da Administração vs profissões em sentido estrito 110
Figura 4 – *Banner* digital da campanha de estímulo ao registro profissional do CFA 138
Figura 5 – *Banner* digital do Prêmio Belmiro Siqueira 2021 143
Figura 6 – Visão geral do sistema de informação IGM-CFA 145
Figura 7 – Trecho de edital de concurso público do Senado Federal para o cargo de analista legislativo 170
Figura 8 – Trecho de edital do concurso público do TRT da 8ª Região para os cargos de analista e técnico judiciários 173
Figura 9 – Repercussões das transformações no contexto das profissões sobre os pressupostos do modelo jurisdicional 216
Figura 10 – Fatores mais relevantes que afetam a legitimidade da Administração profissional no Brasil 219

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Lógicas institucionais de setores sociais 46
Quadro 2 – Conceitos-chave relacionados à Sociologia das Profissões..... 58
Quadro 3 – Sujeitos de pesquisa..... 73
Quadro 4 – Relação dos dispositivos legais e normativos mais relevantes de regência da profissão de administrador..... 76
Quadro 5 – Articulação dos objetivos específicos da pesquisa às perguntas das entrevistas.. 78
Quadro 6 – Etapas da análise qualitativa de conteúdo 81
Quadro 7 – Categorias analíticas, dimensões teóricas abarcadas e códigos..... 83
Quadro 8 – Desenho metodológico da pesquisa..... 85
Quadro 9 – Síntese dos marcos regulatórios históricos que influenciaram a institucionalização da Administração no Brasil 91
Quadro 10 – Síntese esquemática da Lei 4.769 de 1965..... 95
Quadro 11 – Percepção acerca dos problemas com a pesquisa em Administração 131
Quadro 12 – Papéis formais e informais estipulados ao CFA.....147
Quadro 13 – Atores envolvidos e respectivos papéis no processo de estruturação e institucionalização da profissão de administrador no Brasil 153
Quadro 14 – Percepção de diferentes atores acerca da valorização e reconhecimento do profissional administrador.....160
Quadro 15 – Percepção de diferentes atores acerca do respeito à legislação de regência do administrador.....175
Quadro 16 – Críticas de diferentes atores a respeito das ações desenvolvidas pelo CFA e CRA's.....184
Quadro 17 – Principais problemas da formação do administrador de acordo com diferentes sujeitos do campo 190
Quadro 18 – Relação das profissões regulamentadas de nível superior no Brasil 201
Quadro 19 – Fenômenos e implicações sobre o campo da Administração profissional no Brasil.....213
Quadro 20 – Valores esperados pelos atores para uma maior legitimação da Administração profissional no Brasil.....220
Quadro 21 – Limitações da pesquisa.....238

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados do levantamento de artigos por base de dados 28
Tabela 2 – Participação relativa de administradores nos principais cargos em organizações de diversos portes e segmentos no Brasil 157

LISTA DE SIGLAS

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANGRAD Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração

ANPAD Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

CAPES Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBO Classificação Brasileira de Ocupações

CEO *Chief Executive Officer*

CEPA Código de Ética do Profissional da Administração

CES Câmara de Educação Superior

CF Constituição Federal

CFA Conselho Federal da Administração

CFM Conselho Federal de Medicina

CLT Consolidação das Leis do Trabalho

CNE Conselho Nacional de Educação

CNI Confederação Nacional da Indústria

CONEP Comissão Nacional de Ética em Pesquisa

CRA Conselho Regional de Administração

CREA Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

DASP Departamento de Administração e Serviço Público

DJE Diário de Justiça Eletrônico

EBAPE Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

EXEC Executivos

FEBRAD Federação Brasileira dos Administradores

FEI Faculdade de Engenharia Industrial

FGV Fundação Getúlio Vargas

FIA Fundação Instituto de Administração

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LCP Lei das Contravenções Penais

LDB Lei de Diretrizes e Bases

MEC Ministério da Educação

MP Medida Provisória

OAB Ordem dos Advogados do Brasil

PB Paraíba

PEC Proposta de Emenda à Constituição

PL Projeto de Lei

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RANG Representante da ANGRAD

RANP Representante da ANPAD

RCFA Representante do Conselho Federal de Administração

RCNI Representante da Confederação Nacional da Indústria

RE Recurso Extraordinário

RFBA Representante da Federação Brasileira dos Administradores

RSEB Representante do SEBRAE

SEBRAE Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

STF Supremo Tribunal Federal

STN Secretaria do Tesouro Nacional

TRT Tribunal Regional do Trabalho

UFPB Universidade Federal da Paraíba

USP Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 21
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA 21
1.2 OBJETIVOS 28
1.2.1 Objetivo geral 28
1.2.2 Objetivos específicos 29
1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO 29
1.4 INOVAÇÃO CONCEITUAL DA PESQUISA E ARGUMENTO DE TESE 33

2 REFERENCIAL TEÓRICO 41
2.1 INSTITUCIONALISMO ORGANIZACIONAL 41
2.1.1 Conceito de instituições 41
2.1.2 Campos organizacionais 43
2.1.3 Lógicas institucionais 45
2.1.4 Legitimidade 47
2.1.5 Processos de institucionalização 50
2.2 PROFISSÕES SOB UM ENFOQUE SOCIOLÓGICO E INSTITUCIONAL 54
2.2.1 Conceitos relevantes sobre profissões 56
2.2.2 Principais abordagens da Sociologia das Profissões 60
2.2.3 Profissões sob a perspectiva da Teoria Institucional 61
2.2.4 Eventos e fenômenos sociais relevantes com repercussões sobre as profissões 63
2.3 ADMINISTRAÇÃO NO CONTEXTO DAS PROFISSÕES 64
2.3.1 A Administração em busca de um projeto de profissionalização 65
2.4 DELIMITAÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIA CONCEITUAL 68

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 70
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO 70
3.2 BASES ONTOLÓGICA E EPISTEMOLÓGICA DA PESQUISA 70
3.3 CONTEXTO E SUJEITOS DE PESQUISA 72
3.4 PROCESSO DE APREENSÃO DE MATERIAL EMPÍRICO 75
3.5 PROCESSO DE ANÁLISE DO MATERIAL EMPÍRICO 80

3.6 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS 86

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS..... 88
4.1 MARCOS REGULATÓRIOS ESTRUTURANTES DO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL 88
4.1.1 Marcos regulatórios históricos mais significativos para a Administração no Brasil..... 89
4.1.2 Visão geral da Lei 4.769/65..... 93
4.1.3 A habilitação, o registro profissional e a definição das atribuições de competência privativa do administrador à luz da Lei 4.769/65 e de outros dispositivos correlatos 96
4.1.4 Sanções e penalidades em caso de descumprimento da legislação 108
4.1.5 Limitações do modelo legislativo adotado para a Administração no Brasil 111
4.2 O PAPEL DOS ATORES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL 118
4.2.1 Órgãos do Poder Executivo Federal 120
4.2.1.1 Departamento de Administração e Serviço Público – DASP.....122
4.2.1.2 Ministério da Economia 123
4.2.1.3 Ministério da Educação.....126
4.2.2 Instituições de ensino e pesquisa em Administração no Brasil.....127
4.2.3 Órgãos de classe, fiscalização e registro profissional.....133
4.2.3.1 Conselho Federal de Administração 135
4.2.3.2 Conselhos Regionais de Administração 148
4.2.4 Congresso Nacional.....151
4.2.5 Organizações empresariais 152
4.3 FATORES QUE AFETAM A LEGITIMIDADE DA PROFISSÃO DE ADMINISTRADOR NO BRASIL.....154
4.3.1 Reconhecimento e valorização do administrador.....155
4.3.2 Legislação de regência da Administração 161
4.3.3 Nível de efetividade das ações desenvolvidas pelas associações profissionais da Administração no Brasil.....179
4.3.4 A formação do administrador.....184
4.3.5 Configuração e particularidades da atividade administrativa em relação às profissões em sentido estrito.....195

4.4 DESDOBRAMENTOS DA DINÂMICA INSTITUCIONAL SOBRE A PROFISSÃO DE ADMINISTRADOR NO BRASIL.....199
4.4.1 Panorama das profissões regulamentadas no Brasil.....200
4.4.2 O impacto potencial das mudanças políticas, econômicas e sociais sobre a estrutura da profissão de administrador no Brasil.....203
4.5 OS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO COMO PROFISSÃO "VERDADEIRA" NO CONTEXTO BRASILEIRO 217

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....227
5.1 PROPOSIÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DO MODELO DE PROFISSIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL.....235
5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA 237
5.3 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS.....238

REFERÊNCIAS.....241

APÊNDICES.....254
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO 254
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTES ANGRAD.....256
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTES ANPAD 257
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTE CFA 258
APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ENTIDADES DE REPRESENTAÇÃO EMPRESARIAL/EXECUTIVOS 259
APÊNDICE F – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTE FEBRAD.....260
APÊNDICE G – RESUMO EXECUTIVO.....261

1 INTRODUÇÃO

A introdução deste trabalho se divide nos seguintes tópicos: contextualização da área de estudo e delimitação do problema; objetivos; justificativa; argumento de tese e inovação conceitual da pesquisa.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Nos últimos dois séculos, o mundo assistiu a uma transformação radical da sociedade em decorrência da emergência de novas formas organizacionais, especialmente com o surgimento da organização burocrática. Tais formas surgiram com a intenção de superar os problemas produtivos até então enfrentados pelas organizações, na virada do Século XIX para o Século XX, como aqueles relacionados à eficiência e ao desperdício, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento econômico das corporações, em um contexto histórico de crescente competição e abertura comercial. Essa nova forma de organização se tornou a forma predominante no Século XX, com reflexos em todas as esferas da vida em sociedade: familiar, cultural, política e legal. É verdade que, na atualidade, existem novas e dinâmicas formas organizacionais. Entretanto, a Burocracia, segundo análise de Max Weber, desempenhou um papel central como elemento propulsor ao lançar os fundamentos para o desenvolvimento e consolidação do pensamento administrativo. A emergência do conceito de organização burocrática e a disseminação da lógica da sua estrutura proveram condições para uma nova forma de organização racional do trabalho, que enfatizou o alcance de objetivos, o aumento da produtividade e a busca pela eficiência. Apesar de a racionalidade ser o traço distintivo da sociologia weberiana, reconhece a Teoria Organizacional contemporânea que tal conceito não se concentra apenas nos aspectos técnicos das organizações, pois, se assim fosse, estaria se desconsiderando a complexidade dos sistemas organizacionais. Esses também são permeados por elementos culturais e simbólicos por muito tempo deixados em segundo plano pela Teoria das Organizações, mas que possuem potencial para afetar a dinâmica organizacional, uma vez que se relacionam, dialogicamente, com os aspectos técnicos. A implicação é que o conceito de racionalidade, na atualidade, tem sido abordado como um verdadeiro fenômeno social – nada mais natural, tendo em vista que as organizações estão

imersas em sistemas sociais (DRUCKER, 2001; MOTTA; VANCONCELLOS, 2006; WEBER, 1966; RUTGERS, 1999).

Todas as transformações que ocorreram na esfera produtiva e organizacional, reflexos da intensificação do processo de industrialização, da mudança de valores socioculturais e do trabalho e do desenvolvimento tecnológico, acarretaram profundas repercussões e transformações no tecido e na estrutura da sociedade moderna. Drucker (2001) atribuiu, dentro de todo esse panorama de transformações sociais, um papel de destaque à Administração. Essa, na visão do autor, transformou-se em um recurso estratégico para a sociedade. A Administração teria sido, de acordo com o autor, uma das grandes responsáveis pelo salto de produtividade das organizações, experimentado desde a Revolução Industrial e pelos seus desdobramentos, com impactos na sociedade até os dias atuais.

Drucker se refere à Administração sob duas perspectivas: primeiramente, enquanto área emergente do conhecimento que começa a se desenvolver, de forma sistemática, no limiar do Século XX; em segundo lugar, enquanto ocupação profissional, historicamente recente, na qual a tarefa do gestor seria conduzir os negócios das organizações de forma adequada a garantir a realização dos objetivos organizacionais, atender aos interesses dos investidores e atender às necessidades da sociedade. Hoje, mais de um século após o surgimento da chamada 'Administração Científica' – primeiro esforço sistemático em busca de uma maior estruturação do corpo de conhecimento administrativo –, o campo da Administração apresentou notável progresso, com a emergência de novos métodos e modelos desenvolvidos com o propósito de dar conta dos múltiplos fenômenos organizacionais, cada vez mais complexos e desafiadores. A sociedade moderna, em certa medida, reconhece o papel central das organizações para o atendimento de suas necessidades e para o seu bem-estar. No entanto, apresenta certa dificuldade em atribuir o mesmo nível de reconhecimento aos seus administradores (DRUCKER, 2001; FELLMAN, 2018).

Isso posto, esse trabalho se ocupa de investigar a Administração, dentro de uma perspectiva profissional, sob o olhar da Teoria Institucional, dando ênfase ao seu processo de institucionalização e legitimação, no contexto brasileiro. "**Profissão**"**, em sua acepção clássica, é uma atividade caracterizada pela aplicação sistemática de conhecimentos eminentemente científicos que envolvem tarefas ligadas a valores centrais da sociedade** (ex: saúde, justiça, finanças etc.). **As profissões, dentro dessa perspectiva, oferecem, geralmente, elevada autonomia e liberdade de atuação aos seus membros, e também grande influência e controle sobre os mecanismos que certificam e permitem a admissão**

de novos membros (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). Os membros atuais dos grupos profissionais são os que avaliam e certificam os novos membros (OAB, Universidades, Médicos), habilitando-os e chancelando-os para atuarem em suas respectivas áreas (EVETTS, 2011; LEICHT; FENNELL, 2008).

Com efeito, o termo "profissão", para a abordagem clássica da Sociologia das Profissões, denota uma categoria distinta de ocupação, na qual seus membros mantêm um elevado grau de controle sobre definição de critérios de desempenho e avaliação do seu próprio trabalho, além da presença de outras características, como corpo de conhecimentos científicos homogêneo, monopólio jurisdicional do seu exercício, controle da admissão de novos membros, identidade coletiva, visibilidade e reconhecimento social, o que lhes assegura uma posição privilegiada frente a outras atividades na estrutura social. Tais atividades também são denominadas de profissões "verdadeiras" ou profissões em sentido estrito. Outras atividades, as quais congregam tarefas similares executadas por indivíduos ou grupos com habilidades e nível de formação homogêneos, mas desprovidas de outras particularidades (traços) inerentes ao conceito de profissões em sentido estrito, são classificadas, geralmente, como "semiprofissões" ou, simplesmente, de "ocupações" (ABBOTT, 1988; MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019; BONELLI; NUNES; MICK, 2017).

Modernamente, o conceito de profissões tem se alterado e ampliado, abarcando novas características e pressupostos além daqueles já mencionados, como a legitimidade (DELACRUZ, 2018). No debate atual sobre profissões, tem-se observado uma progressiva perda de autoridade – ou mesmo da relativização do monopólio – de alguns grupos profissionais. Esse fenômeno decorre de fatores como evolução tecnológica, surgimento de novas categorias profissionais, além do aumento dos processos de difusão de tecnologias de informação e conhecimentos (BROCK, 2006; LEICHT; FENNELL, 2008; PRING *et al.*, 2019). Tal fenômeno não é, necessariamente, algo ruim ou indesejado. Contudo, por ter reflexos no ambiente das organizações e de outros atores sociais, é interessante compreender como tal fenômeno afeta a dinâmica dos grupos profissionais e, particularmente, no caso deste trabalho, da Administração, que busca se consolidar como uma profissão 'verdadeira'.

Isso posto, a Administração possui particularidades e peculiaridades que precisam ser mais bem compreendidas para que a atividade desenvolvida pelo administrador no mundo moderno possa se posicionar no debate contemporâneo sobre as profissões. No contexto internacional, notadamente nos Estados Unidos, onde a Administração é mais desenvolvida, há polêmicas e debates acerca da natureza profissional da Administração, não havendo

consenso a respeito do lugar que a Administração ocupa no debate sobre as profissões (BARKER, 2010; BYRKJEFLOT; NYGAARD, 2018).

No contexto brasileiro, por seu turno, em que a profissão de Administração é mais recente – tendo sido oficialmente regulamentada em meados da década de 1960 –, e onde o pensamento administrativo não é tão maduro quanto o de países desenvolvidos, há um interessante espaço para debate. No Brasil, a popularização da Administração, no Século XX, cresceu em paralelo ao processo de crescimento da economia nacional. O ciclo de desenvolvimento econômico iniciado na década de 1930 – potencializado pelo desenvolvimento da infraestrutura nacional e da industrialização de diferentes setores, como transportes e comunicações – demandou a necessidade de profissionais capazes de gerenciar as novas organizações, tanto na esfera pública quanto na iniciativa privada (NICOLINI, 2003).

Apesar de todo esse crescimento e desenvolvimento do campo profissional da Administração no país, percebe-se que, aparentemente, a participação do administrador em posições executivas não está em harmonia com a real proporção de administradores no mercado de trabalho, considerando-se que 15 a 20% das matrículas no ensino superior são de graduandos em Administração e o país dispõe, na atualidade, de um contingente de cerca de 3 milhões de administradores formados. Para dar suporte a essa afirmação, os resultados da última Pesquisa Nacional sobre o Perfil, Formação e Atuação do Administrador, publicada em 2016 pelo Conselho Federal e Conselhos Regionais de Administração e realizada em parceria com a Fundação Instituto de Administração, da Universidade de São Paulo (CFA/USP, 2016), demonstram que os administradores ocupam apenas 7% dos cargos de *Chief Executive Officer* (*CEO*) no Brasil, pouco mais de 6% dos cargos de diretoria e 18% dos cargos de gerência. Tais números apontam para uma participação relativa em posições executivas abaixo do esperado, tendo em vista a participação dos Administradores no total de profissionais graduados no Brasil. **Esclareço, desde logo, que esta tese não se propõe a defender uma reserva de mercado para o profissional de Administração** – pois essa é uma função que cabe, com ressalvas, aos conselhos e aos próprios grupos profissionais que se articulam junto às instâncias pertinentes para a defesa de seus interesses. Contudo, tais argumentos são utilizados aqui como ponto de partida para levantar a necessidade de se empreender um debate acerca da efetividade do modelo de profissionalização (modelo jurisdicional) adotado no Brasil, que propõe, justamente, a reserva de mercado como um dos elementos capazes de assegurar, na visão dos seus defensores, melhores resultados para os profissionais. Tal debate

está intimamente relacionado à temática da legitimidade e, por conseguinte, alinha-se à Teoria Institucional.

A baixa inserção relativa do Administrador, mesmo em áreas em que sua participação é obrigatória por força do modelo legal adotado para a atividade no Brasil, que prevê a reserva de mercado para esses profissionais, pode ser um indício de falta de adequado prestígio e de reconhecimento social, que decorrem, por sua vez, de baixa legitimidade. A legitimidade é tida como o conceito central do Institucionalismo Organizacional (DEEPHOUSE *et al.*, 2017), e que pode contribuir para melhor compreensão do fenômeno profissional da Administração no Brasil. "**Instituições**" **são elementos estruturantes das relações sociais. É um conceito multifacetado e complexo, que abarca elementos que repercutem na dinâmica dos sistemas sociais, como regras, valores, pressupostos, códigos informais, dentre outros**. **As instituições criam padrões de interação mais ou menos previsíveis, que permeiam todas as esferas da vida social, como as organizações e outras instituições sociais, trazendo certa estabilidade às relações sociais** (SCOTT, 2014). A perspectiva institucionalista aprimora as possibilidades de investigação do fenômeno profissional da Administração, tendo em vista que as profissões são reconhecidas como instituições sociais que ocupam um papel proeminente e que se desenvolvem dentro de lógicas institucionais que refletem padrões históricos socialmente construídos derivados de suposições, regras, práticas e valores significativos à sua realidade social (MUZIO; BROCK; SUDDABY, 2013; SCOTT, 2008; THORNTON; OCASIO, 1999).

De acordo com Scott e Meyer (1983), **a legitimidade diz respeito à congruência de determinada organização social às expectativas e aos valores de determinado conjunto de atores sociais**. Outros pesquisadores, como Suchman (1995), compreendem a legitimidade de forma ainda mais ampla, abarcando as dimensões cultural e de resultados, ressaltando a importância do suporte social como elemento que chancela grupos e organizações sociais que atendem aos pressupostos e aspirações dos sistemas sociais. Em sua visão, a legitimidade decorre diretamente da percepção, por parte dos sistemas sociais, de que as práticas e ações de organizações se coadunam com os valores, normas e aspirações da sociedade e de seus agentes de legitimação. O conceito de legitimidade, como é possível vislumbrar, pode então ser aplicado às profissões, tendo em vista que essas são também formas organizacionais, pois são sistemas sociais constituídos com atores que possuem objetivos comuns, que utilizam recursos do ambiente e os seus resultados beneficiam a sociedade. Por estarem imersas no ambiente social, as profissões necessitam, como qualquer outra organização, de práticas e

valores congruentes com o da sociedade mais ampla (LARSON, 2018). No caso específico da profissão de administrador no Brasil, é provável que a baixa inserção relativa do administrador em posições executivas, em comparação com outros grupos profissionais, indique problemas de legitimidade, os quais este trabalho se propõe a analisar.

Com base no argumento de Suchman (1995), de que a legitimidade resulta da percepção por parte de um determinado conjunto de atores sociais acerca da adequação de práticas, expectativas e resultados, é possível levantar, como questionamento preliminar, se os administradores atuais no Brasil têm atendido, de forma satisfatória, as expectativas da sociedade e dos diversos segmentos organizacionais. Esse contexto torna pertinente o desenvolvimento de esforços de pesquisa e teorização acerca das profissões e as dimensões da legitimidade, um conceito bastante promissor para os estudos organizacionais e, mais recentemente, para o estudo das profissões (DELACRUZ, 2018).

Historicamente, os estudiosos do campo das profissões estabeleceram classificações entre os diversos grupos profissionais. Tais classificações sempre tiveram como pano de fundo um conjunto de características distintivas utilizadas pelos pioneiros no estudo das profissões, os teóricos da chamada Teoria dos Traços. De um lado, há aqueles grupos profissionais com *status* de profissões verdadeiras ou em sentido estrito, que se distinguem daqueles que ocupam posições intermediárias e que são chamados de "semiprofissões" ou "quase-profissões". Há ainda um terceiro e mais expressivo grupo, o qual congrega inúmeras funções que se fundamentam no desempenho de atividades repetitivas e que requerem menor nível de formação. A esse grupo, é dado o rótulo de meras "ocupações". A diferença marcante entre as diversas categorias, segundo o olhar da concepção clássica das profissões, está na maior ou menor presença de traços ou características. Quanto mais traços, mais determinado segmento profissional se aproxima de uma profissão verdadeira, ou em sentido estrito (GREENWOOD, 1957; HININGS, 2006).

Ultimamente, em face do avanço nos estudos sobre a temática, novas perspectivas para a compreensão das profissões foram desenvolvidas. Uma das mais recentes sustenta que a legitimidade se apresenta como um elemento-chave para o êxito de determinadas categorias profissionais em obter maior reconhecimento e autoridade em determinados contextos sociais (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). Essa autoridade e prestígio das chamadas profissões em sentido estrito, como a Advocacia, a Engenharia e Medicina, derivam, dentre outros fatores, da consolidação que tais grupos profissionais obtiveram no curso de seu desenvolvimento. Tal consolidação decorreu de um longo processo de institucionalização, que

possibilitou a obtenção do reconhecimento e da legitimidade necessários que auxiliou tais grupos profissionais a consolidarem, sob sua jurisdição, um corpo próprio de conhecimento científico, bem como a assegurar exclusividade em habilitar seus profissionais a aplicar o conhecimento abstrato a casos concretos, de forma a atender às necessidades sociais (ABBOTT, 1988; MORRIS *et al.*, 2006; DELACRUZ, 2018; VARGAS, 2010). Resgatando os argumentos de Suchman (1995), tais grupos foram capazes de atender, por período suficientemente longo, às aspirações dos grupos sociais (ou pelo menos dos agentes de legitimação mais relevantes), com reflexos em sua capacidade de angariar recursos, influenciar mercados e legislações, com reflexos positivos sobre sua legitimidade.

Este trabalho se propõe a analisar o processo de institucionalização da profissão de administrador no Brasil, enfatizando a questão da legitimidade como elemento importante para sua consolidação, ainda em curso, reconhecendo as particularidades das profissões gerenciais. **A pesquisa, então, abordará a Administração enquanto campo profissional *sui generis*, dentro de uma perspectiva institucionalista.**

Com o intuito de analisar o estado da arte sobre a temática, este pesquisador realizou buscas entre 20 de maio e 28 de junho de 2020 nas bases de dados *SPELL*, *Scopus* e Periódicos CAPES. A busca foi repetida em 03 de novembro de 2021. Tal empreendimento demonstrou a existência de alguns estudos, no país e no exterior, que debatem o fenômeno profissional da Administração, alguns poucos se utilizando das lentes da Teoria Institucional. As bases foram escolhidas em função de sua relevância e abrangência. As buscas foram realizadas utilizando os mecanismos de pesquisa avançada das respectivas bases de dados, estabelecendo como parâmetros de buscas os seguintes filtros, seguidos da conjunção alternativa "ou": "título do documento"; "resumo"; e "palavras-chave". Os termos de busca utilizados foram: "Administração"; "profissões"; "Teoria Institucional".

Na base de dados *SPELL*, foram utilizados, ainda, os filtros de idiomas "Português" ou "Inglês" e selecionada a opção que restringe a busca artigos científicos. Houve um registro, que se refere ao trabalho de Cicmanec e Nogueira (2018), dedicado a analisar os reflexos da atuação dos Conselhos Federal e Regionais sobre a legitimação do corpo de conhecimentos da Administração.

Na base de dados *Scopus*, fazendo uso dos filtros descritos no parágrafo anterior, agora traduzidos para o idioma inglês, obteve-se 14 artigos, nenhum produzido por autores nacionais e todos publicados em periódicos de fora do país. Por fim, foram realizadas buscas com os filtros e parâmetros no Portal de Periódicos CAPES. Verificaram-se 10 estudos, no

país, a respeito da temática das profissões dentro de uma abordagem institucional. Quando refinada a busca para a área de Administração, encontra-se apenas um registro, que se refere ao trabalho de Inglat, Santos e Pupo Junior (2017), que analisou a influência das políticas de profissionalização no perfil do administrador brasileiro.

A Tabela 1 sintetiza o resultado da busca nas três bases de dados.

Tabela 1 – Resultados do levantamento de artigos por base de dados

SPELL	***Scopus***	**Periódicos CAPES**
1	14	10

Fonte: Bases *SPELL*, *Scopus* e Periódicos CAPES (2021).

Dentre os principais trabalhos dedicados a estudar o fenômeno profissional da Administração, no contexto internacional, destacam-se os de Byrkjeflot e Nygaard (2018, Delacruz (2018), Barker (2010), Mintzberg (2006), Spender (2007), Fellman (2018) e Segon, Booth e Pearce (2019).

Diante de tal configuração do cenário de pesquisa, este trabalho busca compreender a dinâmica institucional nacional que tem marcado a evolução da profissão de administrador desde a segunda metade do Século XX até os dias atuais, tendo como ponto de partida seu marco regulatório inicial a Lei 4.769/65 e seus desdobramentos, apresentando-se como uma promissora oportunidade de contribuir para a discussão e aprofundamento da temática sobre profissões e a posição que a Administração ocupa nesse debate, sob a lente institucionalista.

Assim, diante de todo o contexto apresentado, propõe-se o seguinte problema de tese: **como ocorre o processo de institucionalização da Administração enquanto profissão no contexto brasileiro, identificando os desafios atuais e futuros para sua maior legitimação?**

1.2 OBJETIVOS

Para dar conta da questão de pesquisa, a investigação se pautará pelos objetivos elencados a seguir.

1.2.1 Objetivo geral

Analisar o processo de institucionalização da Administração, enquanto profissão, identificando os desafios atuais e futuros para sua maior legitimação no contexto brasileiro.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Conhecer os marcos regulatórios mais significativos para a estruturação do campo da Administração, enquanto profissão, no país;

- Mapear os atores mais relevantes e seus respectivos papéis no processo de institucionalização da profissão da Administração, no contexto brasileiro;

- Identificar os fatores que afetam a legitimidade da profissão de administrador no Brasil;

- Compreender as implicações das mudanças institucionais sobre a profissão de administrador no Brasil.

1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A Administração, ao longo do último século, tornou-se uma ocupação de destaque no mundo moderno. No Brasil, ela se disseminou e se popularizou ao longo do Século XX, tendo um papel de destaque crescente para o desenvolvimento econômico do país, desde os anos 1930.

Atualmente, o Brasil conta com elevado número de faculdades de Administração. De acordo com os números do levantamento realizado pelo INEP (2020), existem 2.267 cursos de graduação em Administração no país. Somados aos cursos de formação gerencial tecnológica (incluindo gestão pública), chega-se a uma cifra significativa: 4.952 cursos. Ainda de acordo com o INEP, há mais de 1.100.000 estudantes matriculados. Juntas, as instituições de ensino (públicas e privadas) na área de Administração no Brasil oferecem 2.635.485 vagas. Consequentemente, o volume de novos bacharéis (e de tecnólogos) que ingressa no mercado é expressivo. Entre 15% a 20% das matrículas no ensino superior, atualmente, provêm de graduandos na área. Anualmente, o país forma cerca de 114 mil bacharéis, de acordo com dados do Conselho Federal de Administração.

No entanto, em que pese o elevado número de administradores formados e significativo aporte anual de novos administradores, os dados apresentados na seção anterior sobre a participação relativa desses profissionais em cargos executivos e de gestão em organizações de diversos portes e segmentos oferecem indícios de que há algumas dificuldades para sua inserção nas posições esperadas, mesmo naquelas áreas de atuação em que a presença de profissionais administradores é obrigatória (campos de competência privativa), por força da Lei 4.769/1965.

Como já adiantado, este trabalho não intentou defender uma reserva de mercado para o profissional de Administração ou mesmo a defesa da Administração como uma "superprofissão", embora haja trabalhos nessa linha, *verbi gratia* Moskovskaia (2018). Contudo, a constatação de que os profissionais dessa área ocupam um percentual consideravelmente menor do que sua real representatividade no universo das profissões de negócios chama atenção e pode indicar lacunas na formação, falta de reconhecimento social da profissão, falta ou perda de prestígio frente a outras profissões, inadequada visão de mercado pelos profissionais da Administração, dentre outras problemáticas que precisam ser investigadas, pois são fatores que influenciam no nível de legitimidade de uma profissão. Esses elementos apresentam potencial para afetar a inserção e no nível de empregabilidade dos administradores – que representam um contingente bastante significativo no universo de profissionais com nível superior no Brasil –, como também podem afetar os resultados e a taxa de sobrevivência das organizações, tornando oportuno esse empreendimento investigativo. Os administradores, públicos e privados, desempenham importante papel para o desenvolvimento das sociedades capitalistas. Partindo dessa premissa, profissionais devidamente capacitados e que consigam ocupar, adequadamente, as mais variadas posições gerenciais desempenham um grande potencial para alavancar o desempenho das organizações e ampliar as possibilidades de desenvolvimento de uma nação (NICOLINI, 2003; DRUCKER, 2001).

No caso da profissão de administrador no Brasil, observa-se a presença de um modelo jurisdicional que busca reproduzir o das profissões clássicas, com contornos e atribuições bem definidos por estrita força de regulamentação e fiscalização, a cargo das entidades pertinentes. Os dados sobre a baixa inserção relativa dos administradores em posições executivas mais altas na estrutura organizacional trazidos pela pesquisa CFA/FIA-USP (2016) podem ser indícios da falta de valorização do profissional e baixa eficácia de tal modelo para a área administrativa. Esses elementos, aliados à atual conjuntura das profissões, marcada pelo

questionamento dos pressupostos das profissões – em virtude da crise de confiança que abala até mesmo os grupos profissionais mais consolidados e por um cenário em que forças de mercado e políticas se apresentam como elementos que pressionam pela desregulamentação ou flexibilização da legislação das profissões – torna ainda mais oportuna a análise de tais fenômenos sob uma perspectiva institucional.

A legitimidade é um conceito relevante para a Teoria Institucional em função de sua capacidade de afetar a dinâmica social e econômica das organizações e de outros atores que dependem de recursos, suporte, reconhecimento e confiança dos diversos segmentos sociais com que se relacionam. A abordagem institucional, no contexto desta pesquisa, oferecerá um suporte analítico e conceitual relevante. O Institucionalismo Organizacional é uma perspectiva com enorme potencial de contribuição para o campo de estudos da gestão e das organizações e, por conseguinte, também para o estudo das profissões, tendo em vista que ambos são conceitos interligados, sendo as profissões espécies de instituições (DEEPHOUSE *et al.*, 2017; MEYER; ROWAN, 1977; GREENWOOD *et al.*, 2017; SCOTT, 2008; 2014).

Tal abordagem teórica abre novas perspectivas para o estudo dos fenômenos organizacionais, incluindo as profissões, ao dar ênfase a elementos simbólicos fundamentais para o processo de estruturação das relações entre os diversos atores do campo organizacional. Byrkjeflot e Nygaard (2018) defendem a pertinência de uma perspectiva de análise que leve em consideração a dinâmica institucional para que se consiga compreender, com maior profundidade, a dinâmica de constituição da Administração, como campo profissional, na visão desses autores, em desenvolvimento. De outro escólio, Rutgers (1999) sustenta que uma abordagem cultural, isto é, que enfatize os aspectos relacionais e simbólicos de uma organização, é um importante complemento para as tradicionais abordagens da Teoria Organizacional que enfatizam os parâmetros técnicos dos sistemas organizacionais, deixando em segundo plano a (inter)subjetividade dos atores que os compõem. Para o autor, os valores e significados são partes indissociáveis da racionalidade administrativa, tendo em vista que os objetivos e as estratégias das organizações precisam ser socialmente compartilhados e legitimados. A Teoria Institucional, como típica abordagem cultural, lança luz sobre os elementos simbólicos da vida organizacional, sem desconsiderar os elementos técnicos.

Entender a dinâmica relacional e o papel dos atores nos arranjos institucionais pode oferecer uma contribuição substancial para o campo das profissões, ao favorecer uma interpretação mais adequada do processo de construção social da profissão da Administração ao mesmo tempo em que pode ajudar na busca e consolidação de uma identidade profissional

adequada às novas demandas e desafios da moderna conjuntura social, levando em consideração os processos de legitimação, o papel dos seus agentes e suas aspirações. As profissões e os profissionais se transformaram, na sociedade moderna, em atores proeminentes no que concerne à sua capacidade de influência na ordem institucional. À medida que cresce o nível de profissionalização da sociedade moderna, mais relevante se torna o estudo sistemático sobre as profissões. No entanto, a compreensão do seu papel preciso e as repercussões que os diversos segmentos profissionais causam nas organizações – e em outras instituições sociais – ainda permanecem pouco explorados (GREENWOOD *et al.*, 2017; MUZIO; BROCK; SUDDABY, 2013; SCOTT, 2014; VARGAS, 2010).

Do ponto de vista teórico, esse debate pode estimular a elaboração de novos modelos explicativos capazes de articular os diversos elementos que potencializam ou condicionam o processo de institucionalização das profissões e os fatores que afetam sua legitimação. Do ponto de vista prático, esses novos modelos podem servir como ponto de partida para que as esferas formativas e regulatórias possam aprimorar os processos relacionados à normatização em direção a um modelo de profissão condizente com o novo contexto das profissões e com as necessidades das organizações, dos administradores e da sociedade, contribuindo para a maior valorização, maior legitimação e, por conseguinte, maior inserção do profissional de Administração.

Profissão é um constructo compreendido, majoritariamente pela literatura clássica, como uma atividade de *status* superior, que demanda conhecimento altamente especializado e uma formação robusta capaz de permitir a seu praticante o exercício adequado de certas atividades consideradas relevantes, de forma autônoma e dentro de determinados parâmetros éticos (ABBOTT, 1988; MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). Um campo profissional, sob as lentes da Teoria Institucional, é uma instituição social por excelência. E as instituições são importantes mecanismos que atuam como elementos capazes de estruturar e dar estabilidade às relações sociais. Tal estabilidade, naturalmente, não é absoluta, dada a natureza dinâmica dos sistemas sociais, que se alteram e se reconfiguram na medida em que novos valores, crenças, normas e outras injunções de ordem política, social e econômica contribuem para alteração do panorama institucional vigente.

A evolução e a transformação das profissões acompanham de perto as mudanças dos paradigmas tecnológicos, sociais e econômicos de uma determinada sociedade. Com a Administração, não é diferente. De acordo com Drucker (2001), a Administração é uma instituição típica, básica e dominante da sociedade ocidental, que se funda na natureza do

sistema industrial moderno e nas necessidades das organizações. A Administração, como disciplina e como prática, reflete as crenças e valores básicos da contemporaneidade, permitindo o controle da existência e do progresso humanos por meio da organização sistemática dos recursos produtivos e econômicos.

Baseando-se em todas essas premissas, explicar o surgimento e o desenvolvimento da profissão de Administração, buscando entender em profundidade seu processo de institucionalização, é essencial para a compreensão de como as diversas transformações sociais repercutem sobre a estrutura de um determinado grupo profissional historicamente mais recente do que as chamadas profissões em sentido estrito, além de ainda não ocupar a mesma posição na hierarquia das profissões no Brasil. A dinâmica institucional afeta a maneira como as sociedades evoluem ao longo do tempo e se torna um mecanismo importante para se compreender as mudanças históricas. No caso específico deste trabalho, busca-se compreender como tal processo tem afetado a configuração e a legitimação da profissão de administrador no Brasil, fatores que repercutem, em última instância, sobre o nível de inserção e valorização desses profissionais e, consequentemente, sobre o nível de competitividade das organizações e do país.

1.4 INOVAÇÃO CONCEITUAL DA PESQUISA E ARGUMENTO DE TESE

Nas últimas décadas, as profissões começaram a sofrer os efeitos da mudança de valores sociais, do desenvolvimento tecnológico, da pressão por redução de custos de operações e da influência da lógica de mercado sobre as políticas dos Estados, os quais, influenciados pelas corporações, buscaram desenvolver artifícios para reduzir o poder de monopólio das profissões *stricto sensu*. Essa nova dinâmica, ainda que de maneira lenta, tem afetado os arquétipos e configurações das profissões – até as mais consolidadas – e seus pressupostos, como monopólio, controle do conhecimento, autoavaliação pelos pares, independência e autonomia profissional, dentre outros (BROCK, 2006). Autores como Moskovskaya (2018) chamam esse fenômeno de desprofissionalização e indicam uma perda progressiva de poder das profissões tradicionais. Já Larson (2018) o denominou de 'diluição'. Em face de tais transformações, a maneira como estariam configuradas determinadas profissões, para alguns críticos, foi então considerada entrave à competitividade organizacional e ao progresso econômico da sociedade, e isso em diversos países (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019).

Os grupos profissionais que, naturalmente, não permanecem inertes a tais injunções tendem a se mobilizar na tentativa de manutenção do *status quo* ou para minimizar os efeitos de todas aquelas mudanças. No caso do Brasil, *locus* dessa pesquisa, tradicionalmente, a estratégia mais utilizada para a proteção dos interesses dos grupos profissionais tem sido assegurar seus campos por meio de regulamentação com orientação de reserva de mercado. Friedman (2014) é crítico contundente da regulamentação profissional e sustenta que o excesso de regulação restringe o livre-comércio e prejudica a competitividade organizacional e das próprias nações. O crescimento do número de profissões que requerem uma licença do Estado para que seus praticantes possam desempenhar suas funções, na visão do autor, é um retrocesso. Cruz (2020), de forma ainda mais contundente, sustenta que a regulamentação estatal que determina o registro dos profissionais e o atendimento a outros quesitos de natureza burocrática busca, tão somente, assegurar uma reserva de mercado para determinadas categorias.

O número de profissões regulamentadas no Brasil tem crescido nos últimos tempos, devido à influência dos *lobbies* de algumas associações profissionais junto ao Congresso Nacional, que se articulam para defender suas 'jurisdições', eventualmente ameaçadas pela regulamentação de novas profissões. Um exemplo da capacidade das associações representativas das profissões influenciarem as agendas legislativas, conforme seus interesses em jogo, é o caso do Projeto de Lei 1947/2000, que contém a proposta de criação da "Profissão de Marketing". O referido projeto atinge frontalmente uma prerrogativa da profissão de Administrador, prevista na alínea "b" do art. 3º da lei de regência da profissão, a Lei 4.769/1965: o exercício privativo da Administração mercadológica. Tal proposta já tramita há 13 anos no Congresso Nacional. Atualmente, o referido projeto, que almeja instituir a profissão de Marketing no Brasil e retirar o monopólio da prática mercadológica do Administrador, encontra-se à espera de votação no Senado (MORAES SOBRINHO, 2010; SENADO FEDERAL, 2020).

Há claramente no Brasil uma hierarquia entre os diversos grupos profissionais, com algumas categorias profissionais gozando de maior *status*, remuneração e influência do que outras, especialmente em relação àquelas de maior tradição histórica, que a literatura se refere como profissões em sentido estrito ou profissões 'verdadeiras', como Medicina, Direito e Engenharia. No Brasil, tais profissões se consolidaram na época do Império e são, por isso, denominadas de "profissões imperiais" por alguns pesquisadores brasileiros. Motivados pela crença de que a consolidação de um modelo de regulamentação que reflita a mesma estrutura

e privilégios das profissões em sentido estrito é o caminho para maior legitimidade e para a concretização de um projeto de mobilidade social, as associações que representam diversos grupos ocupacionais pressionam o legislador para a regulamentação de novas atividades, dando continuidade à profusão legislativa. Há dezenas de projetos de lei em tramitação no Congresso para a regulamentação de inúmeras outras atividades. Esse movimento pela regulamentação de profissões menos técnicas é sintomático da crença de que uma maior regulamentação implica, necessariamente, em maior proteção e empregabilidade (COELHO, 1999; VARGAS, 2010).

Atualmente, no Brasil, existem 70 profissões regulamentadas, conforme dados do Tribunal Superior do Trabalho (2020). O país possui, aproximadamente, 2.500 profissões catalogadas na CBO (classificação brasileira de ocupações). Isso significa dizer que as profissões regulamentadas representam em torno de 3% do total das atividades existentes. Dentro do universo das atividades de nível superior, esse número já passa para 11%, com tendência de crescimento, tendo em vista a presença de dezenas de projetos de lei no Congresso com vistas a regulamentar outras atividades. Dentre alguns exemplos de atividades já regulamentadas, há as ocupações de radialista, repentista, representante comercial, pescador e peão de rodeio, ao lado de profissões como médico, advogado, engenheiro, psicólogo e administrador (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

O arcabouço legal de determinado estado ou país pode se tornar um fator restritivo para a criação de novas organizações (EDELMAN, 2004; FRIEDMAN, 2014; CRUZ, 2020). A defesa intransigente de regulamentações restritivas para o exercício de determinadas carreiras, como as profissões de gestão, precisa se conciliar com o princípio da livre iniciativa, de índole constitucional. O texto da Carta Magna permite a regulamentação profissional, mas como exceção e não como regra, conforme se percebe pela leitura do inciso XIII, Art. 5º, da Constituição Federal. É preciso sopesar, de forma parcimoniosa, quais são as profissões mais "sensíveis" e que realmente requerem algum nível de regulamentação, de forma a proteger a sociedade, seus profissionais, as organizações e, naturalmente, aqueles que irão demandar os seus serviços. A regulamentação, em tais casos, tem a importante função de assegurar mecanismos de controles e fiscalização e estipular parâmetros mínimos que devem conduzir a uma prestação segura e ética dos serviços profissionais.

Com relação à Administração, que já possui uma regulamentação, é preciso discutir alternativas que conduzam a uma reflexão acerca do seu atual modelo de profissionalização, de forma equilibrada, que permita uma maior valorização do profissional e da área de

Administração, de forma a atender aos interesses da sociedade, das organizações, de seus clientes e profissionais, favorecendo a obtenção de maior legitimidade, elemento considerado condição indispensável para consolidação de um campo profissional (DELACRUZ, 2018). Todos as transformações pelas quais a sociedade atual atravessa afetam as profissões e sinalizam a necessidade de se discutir novos arranjos que considerem as necessidades e a dinâmica de interação entre profissionais, sociedade e organizações, de modo a dar conta da complexidade do campo organizacional, na contemporaneidade (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019).

Nos últimos anos, tem havido diversos esforços, por parte da academia, no sentido de se avaliar o estado geral das profissões, bem como o papel que desempenha o profissional na sociedade moderna. Diversos estudiosos, a exemplo de Leicht (2016), já encaram, com certo ceticismo, algumas características das profissões tradicionais, como as reivindicações de exclusividade, inerente a algumas categorias, questionando os reais benefícios de tal monopólio para a sociedade. De acordo com Hinings (2006), os elementos estruturantes de uma profissão, historicamente, sempre foram as seguintes: ser uma ocupação de tempo integral; a presença de sistemas de certificação e treinamento; a constituição de associação profissional; e a existência de um código de ética. Greenwood (1957) – em um dos textos seminais que fundamentam a trajetória da "Teoria dos Traços" – acrescenta as características de avaliação por pares, autorregulação, autonomia e vocação.

Há quem busque um modelo de profissionalização da gestão fundamentado nos mesmos parâmetros das profissões mais antigas, na tentativa de transformar a área de Administração em uma especialidade profissional, com práticas padronizadas, educação com uma base homogênea, aliada a uma formação com base científica (MOSKOVSKAYA, 2018). Não se trata de um desafio de pequena monta, tendo em vista todas as particularidades da gestão (aqui já discutidas) que a tornam uma espécie de campo profissional *sui generis*, com características muito peculiares que dificultam seu enquadramento como uma profissão em sentido estrito.

Feitas todas essas considerações, o **caráter inovador** desta pesquisa reside em abordar o fenômeno da profissionalização da Administração sob uma perspectiva que busca se afastar de um modelo rígido de profissionalização, baseado na busca e na reafirmação de características inerentes a outras profissões, especialmente as ditas "tradicionais". Esse afastamento não significa o abandono total daqueles pressupostos, mas a relativização e/ou a adaptação daqueles mais condizentes com a natureza da Administração, enquanto campo

profissional *sui generis*, além de, principalmente, a consideração do elemento institucional – particularmente a legitimidade – como um elemento indispensável e que ocupe uma posição de destaque no debate sobre as profissões. Esse debate poderá contribuir para a busca de uma identidade profissional mais condizente com o atual contexto sócio-organizacional, de modo a permitir maior reconhecimento à Administração na sociedade moderna.

Isto posto, **este trabalho defende que há um processo de institucionalização da Administração no Brasil enquanto profissão**. Contudo, **a profissão ainda não atingiu o reconhecimento e a legitimidade de outras profissões mais estabelecidas. A insuficiente legitimação da profissão de administrador causa dificuldades para a adequada inserção e valorização desse profissional, além de um maior reconhecimento social da profissão**. Essa ausência de reconhecimento pode ser um dos fatores explicativos dos sérios entraves ao desenvolvimento econômico e social do país, tendo em vista que a maior parte dos gestores não possui conhecimentos gerenciais, do sintomático baixo nível de representatividade dos administradores em cargos executivos em boa parte das organizações no Brasil, o que pode ser um dos fatores que contribuem para o aumento da taxa de mortalidades dos negócios no país.

No contexto brasileiro, é possível perceber, preliminarmente, um movimento de isomorfismo, em que a Administração incorpora elementos típicos de outras profissões na busca da construção de sua identidade profissional. A Administração, no país, possui um código de ética, símbolos talares, um conselho federal e vinte e sete conselhos regionais que fiscalizam e estabelecem parâmetros para atuação do administrador. Há ainda uma lei federal, que regulamenta o exercício profissional e tenta criar uma jurisdição própria, estipulando, inclusive, que determinadas atividades gerenciais só podem ser exercidas por Bacharéis em Administração, devidamente registrados nos respectivos conselhos regionais; isso tudo se dá nos moldes das profissões clássicas.

Resta descobrir se tal formato é adequado e suficiente a uma área tão dinâmica como a área de gestão e negócios. Será que o modelo de profissão que se buscou construir para a Administração, no contexto brasileiro, é adequado para a nossa realidade e às necessidades de profissionais e organizações? Esse parece ser um questionamento válido. Os dados iniciais sobre a inserção do administrador em posições executivas apontam para uma baixa efetividade desse modelo. **Defende-se que um modelo de profissão clássico e rígido (modelo jurisdicional) aplicado a um campo dinâmico como o da Administração não garantirá, por si só e sem a necessária legitimação social, a sua consolidação, nem**

assegurará, necessariamente, maiores benefícios para os administradores, para as organizações e para a sociedade.

No caso da profissão de administrador, no Brasil, uma análise preliminar das resoluções e de outros dispositivos normativos constantes do repositório virtual do Conselho Federal de Administração dá indícios de que o foco principal de um dos mais importantes agentes de legitimação – como são os conselhos profissionais – tem sido influenciar as agendas legislativas, na busca de instrumentos que garantam a reserva e proteção ao mercado de trabalho do administrador. Trata-se de um objetivo legítimo para um conselho profissional, mas insuficiente, tendo em vista que a simples edição de leis e resoluções (na área de Administração, já foram expedidas cerca de 580) não têm o condão de assegurar um caminho garantido na conquista do espaço e de legitimação social de uma profissão. Além disso, leis podem ser revogadas ou mesmo desrespeitadas, como se observa com frequência no caso da Lei 4.769/65, a lei de regência do Administrador. Leis também precisam de legitimação para serem capazes de regular as relações sociais. Uma lei só se legitima e se institucionaliza quando seus princípios forem reconhecidos e aceitos pelos atores mais relevantes de sociedade (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018). Apesar de estar em vigência há mais de meio século, é perceptível que parcela considerável das organizações a desrespeitam sistematicamente. Também é provável o baixo nível de conhecimento acerca dela, por parte dos próprios Administradores. Compreender as razões que levam organizações e profissionais a se afastarem de suas determinações é importante para analisar a questão da legitimidade.

A proliferação de novas ocupações e os *lobbies* junto ao Congresso para sua regulamentação e as inúmeras transformações sociais já discutidas colocam em xeque a prevalência do modelo atual de 'jurisdição', que define campos de atuação "exclusivos" para determinados grupos ocupacionais. Alterar a legislação de regência de profissões mais institucionalizadas, que gozam de elevado reconhecimento social, é tarefa muito mais desafiadora do que para profissões emergentes, como a Administração. Por isso, pautando-se por uma visão institucional, insiste-se: **a legitimidade é a única forma duradoura de se constituir uma verdadeira profissão**.

Tendo como **ponto de partida** para análise do processo de institucionalização a lei de regência da Administração no Brasil, a abordagem socio-legal trará um importante complemento para o debate aqui proposto. Historicamente, tem sido um campo da Teoria Institucional pouco explorado, especialmente sob um viés organizacional (GUIMARÃES; GOMES; GUARIDO FILHO, 2018). Powell (1996) destaca a dimensão legal como uma das

mais relevantes para a compreensão da dinâmica social. No entanto, para o autor, a análise institucional nem sempre tem dado a devida atenção à influência que a lei formal e o ambiente legal desempenham nos sistemas sociais – a exemplo das organizações. Powell ressalva, no entanto, que a Lei não pode ser um elemento superestimado na análise institucional, pois também se sujeita aos mecanismos da negociação, interpretação e contestação. O poder da Lei não é absoluto e depende muito da legitimidade conferida pelos diversos segmentos sociais. Justamente por isso, a legislação será o ponto de partida; a pesquisa também terá como enfoque os elementos normativos e cultural-cognitivos.

Isso posto, este trabalho reconhece que a formação, as competências, os valores sociais e a regulamentação afetam de forma dinâmica o nível de legitimidade da profissão. Não custa lembrar que a estrutura inicial da formação e da atuação do administrador brasileiro foi basicamente a transferência das tecnologias de gestão dos Estados Unidos para a nossa realidade. Em que pesem as modificações nos currículos, a formação, ainda de forma predominante, é calcada em conhecimentos que muitas vezes não se adequam as particularidades das organizações brasileiras. Tal realidade, somada ao crescimento assustador de novos cursos de graduação, de forma dissociada da pesquisa e da extensão, sem serem consideradas as reais demandas de mercado, tende a colocar a Administração profissional em uma posição aquém de sua real importância social.

Na realidade atual, observa-se o incremento do número de profissionais dotados de uma formação meramente cerimonial, desprovidos de capacidade executória e crítica para equacionar problemas organizacionais e conduzir a sociedade brasileira a um patamar mais avançado de desenvolvimento. A sociedade evoluiu; novas tecnologias foram desenvolvidas. As organizações se transforam e se tornaram mais complexas. Faz-se mister que os atores envolvidos com a Administração profissional no Brasil reflitam se a atual configuração do campo é adequada às novas configurações sociais e das profissões. Essa nova realidade requer profissionais aptos a identificar problemas complexos e multifacetados, propor e implementar soluções, de forma estratégica e criativa, abertos às mudanças e conscientes de suas responsabilidades com as organizações e para com a sociedade.

Para que isso seja possível, **defende-se que o caminho para a consolidação do processo de institucionalização da Administração e para o aumento de sua legitimidade deve ser construído, inicialmente, com base na consulta às instâncias sociais pertinentes, especialmente às organizações empresariais, não empresariais, às entidades de formação, aos profissionais, às associações de pesquisa, às instâncias governamentais**

pertinentes e a outros atores de interesse no campo da Administração. Tal ação tem o intuito de buscar uma compreensão profunda de suas necessidades, de modo a fornecer subsídios para que, em seguida, as instâncias regulatórias, formativas e profissionais possam, articuladamente, oferecer um modelo de profissionalização com maior legitimidade.

Dessa forma, a Administração poderia consolidar uma identidade profissional que fosse o reflexo de um acordo (intersubjetivo) de vontades entre os diversos atores sociais, estabelecido por instrumentos regulatórios e normativos, convertendo-se em uma profissão com maior legitimidade e significação social para o contexto brasileiro.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O marco teórico de referência deste trabalho se divide em três tópicos principais: "Institucionalismo Organizacional", "Profissões sob um enfoque sociológico e institucional" e "Administração no contexto das profissões".

2.1 INSTITUCIONALISMO ORGANIZACIONAL

O termo institucionalismo provém do latim *institutiones*. Seu significado etimológico está relacionado à criação, à formação. Na linguagem cotidiana do senso comum, o termo é utilizado para se referir a diversos tipos de arranjos sociais, como a igreja e a família, ou determinada forma de governo, como a República, a Monarquia etc. Do ponto de vista da moderna Sociologia, as instituições são consideradas elementos simbólicos que influenciam a ação social dos indivíduos e favorecem a compreensão da dinâmica dos processos sociais (TURNER, 2006).

2.1.1 Conceito de instituições

As instituições são empreendimentos sociais permanentes que dão estrutura aos agrupamentos sociais. Do ponto de vista das Ciências Sociais, as instituições são elementos que estabilizam e dão suporte às relações sociais, manifestando-se por meio de elementos normativos, cultural-cognitivos e regulativos (MEYER; ROWAN, 1977). Em que pese o caráter estruturante e a relativa estabilidade, as instituições, de acordo com Scott (2014), alteram-se e sofrem transformações, influenciando e sendo influenciadas por outros processos que decorrem da dinâmica inerente aos próprios sistemas sociais em que estão intimamente imbricadas.

As instituições são habilitações e restrições desenvolvidas pelos integrantes dos sistemas sociais (indivíduos, organizações e outros atores sociais) que moldam a interação entre os diversos atores envolvidos. São as instituições que estruturam incentivos políticos, econômicos e sociais na dinâmica de interação daqueles atores. As instituições também podem ser compreendidas como um conjunto de regras de natureza formal e informal, que funcionam como mecanismos de controle, *enforcement* e sistemas de significação que forjam os contextos de relação, por meio do qual interagem os diversos atores de determinado

sistema social, como indivíduos, grupos, organizações, entidades governamentais, dentre outros. Em termos gerais, instituições são mecanismos que reduzem a incerteza ao oferecer uma estrutura para que as ações dos sistemas sociais se desenvolvam. Elas existem na forma de regras, normas, leis e outras convenções informais, como códigos de conduta e outras convenções sociais (NORTH, 2018; SCOTT, 2014).

Para Meyer e Rowan (1977, p. 341, tradução nossa):

> Tais regras podem ser simplesmente tomadas como evidentes, ou podem ser sustentadas pela opinião pública ou pela força de lei. Instituições inevitavelmente envolvem obrigações normativas mas, frequentemente, entram na vida social primeiramente como fatos que devem ser considerados pelos atores. Institucionalização envolve o processo pelo qual processos sociais e obrigações passam a ter *status* de regras no pensamento e na ação social.

As instituições evoluem e se alteram como reflexos nas mudanças nos valores e comportamentos da sociedade (ROCHA, 2004). Instituição, enquanto conceito teórico, há algumas décadas, vem sendo objeto de interesse da Sociologia e dos Estudos Organizacionais. O estudo acerca das instituições é, em última instância, o estudo da dinâmica da própria sociedade, ainda que essa dinâmica ocorra nos limites de construções sociais (PECI, 2006).

Não se deve confundir instituição com institucionalização. Embora sejam conceitos relacionados, não são sinônimos. A instituição decorre do processo de institucionalização.

O Institucionalismo Organizacional é uma temática que tem atraído cada vez mais atenção dos pesquisadores dos estudos em gestão e organizações, tanto na Administração quanto no que se denomina de Estudos Organizacionais (GREENWOOD *et al.*, 2017). Após um rápido período de crescimento, iniciado nos anos 1970, a Teoria Institucional chega, nos anos 1980, nas palavras de Scott (1987), a sua "adolescência", em um período marcado por sua consolidação e desenvolvimento, mediante trabalhos seminais de diversos pesquisadores que ajudaram a consolidar o campo. Dos anos 1980 até os dias atuais, houve notável processo de desenvolvimento e ampliação do escopo da Teoria Institucional, com a crescente aplicação dos seus conceitos e lentes a diversos campos do conhecimento científico, especialmente nos Estudos Organizacionais (SCOTT, 2014).

O Institucionalismo Organizacional, mais do que uma perspectiva, funciona como uma lente teórica capaz de desvendar as estruturas que influenciam e condicionam os fenômenos sociais na sociedade e, versando elementos da Administração, no interior e entre as organizações (GREENWOOD *et al.*, 2017; SUDDABBY: MUZIO, 2015). Antes da

popularização da abordagem institucional, tais elementos sequer eram levados em consideração nos Estudos Organizacionais. As perspectivas teóricas tradicionais, derivadas das abordagens funcionalistas, não levavam em consideração **elementos de ordem simbólica, os valores e as normas** que fornecem sustentação as interações entre os diversos atores que conformam e dão liga aos sistemas sociais. Todos esses elementos são inerentes à dinâmica institucional e afetam as práticas e, consequentemente, as estruturas organizacionais.

Percebe-se, dessa forma, que Institucionalismo Organizacional se tornou um divisor de águas para a Administração e os Estudos Organizacionais, em virtude de sua abordagem multidisciplinar possibilitar o aporte de importantes pressupostos da Ciência Política, da Sociologia e da Economia, trazendo para o debate elementos como valores, normas, crenças, poder, simbolismos e outros conceitos relevantes, na busca de uma maior compreensão a respeito dos arranjos estruturais das organizações, compreendidos como reflexos da configuração dos sistemas sociais (EDWARDS, 2015).

2.1.2 Campos organizacionais

O campo organizacional abarca um conjunto de atores organizacionais que formam uma área bem delimitada da vida institucional. É formado por consumidores, fornecedores, entidades de regulação e outras organizações que atuam nesse mesmo segmento. Os campos perfazem os contextos de operação formados por determinados grupos organizacionais, predominantemente marcados por tecnologias, sistemas industriais e redes de informação mais ou menos homogêneas. As ações das organizações são moldadas, mediadas e orientadas por tal ambiente.

Selznick (1996), um dos precursores da abordagem institucional, reconhece que, ao longo da evolução da Teoria Organizacional, foram sendo reconhecidos os processos de institucionalização, dando-se cada vez mais evidência a aspectos valorativos que, ao lado dos aspectos técnicos e da ação racional-instrumental, têm o condão de influenciar as estruturas das organizações e afetar seu *modus operandi*. Isso é o mesmo que dizer que as organizações não se sujeitam apenas às pressões técnicas e operacionais, mas também às pressões sociais, tendo essas profunda influência na condução das práticas e rotinas organizacionais Dentro dessa perspectiva, a noção de campo organizacional desempenha papel marcante para a compreensão institucionalista, tendo em vista que são espaços derivados dos sistemas sociais mais amplos que projetam valores, normas, crenças e outros elementos simbólicos que

repercutem, de forma mediata, nas ações e estruturas organizacionais, em seus elementos e no comportamento de seus membros.

As ações organizacionais, sob esta ótica, não são meros resultados de processos racionais, tendo em vista o alcance de determinados objetivos previamente estipulados. As orientações estratégicas das organizações, na verdade, são condicionadas pelo ambiente institucional por intermédio de sistemas regulativos, normativos e cultural-cognitivos que dão significado e suporte legitimador para as organizações. As ações, dessa forma, não são simples resultados da escolha plena e racionalmente consciente dentre inúmeras opções, mas, na realidade, um conjunto bem delimitado de opções legitimadas (WOOTEN; HOFFMAN, 2017).

O campo organizacional se apresenta, dessa forma, como um conceito que ajuda a entender melhor todos esses processos, sendo um constructo de grande importância para a Teoria Institucional, podendo apresentar, de acordo com o olhar do pesquisador, diferentes enfoques (MACHADO-DA-SILVA; GUARIDO FILHO; ROSSONI, 2006). Existem diversas abordagens que buscam explicitar o conceito de campo organizacional, cada qual ancorada em determinadas perspectivas teóricas, enfatizando alguns elementos-chave como significação e relacionamento, função social, interesses, dominação e poder, estruturas cognitivas e articulação estrutural.

Nos primórdios do conceito, o campo organizacional era compreendido como um constructo estático. No atual contexto, observa-se uma reconfiguração conceitual em que se reconhece o elemento dinâmico do campo e sua capacidade de gerar mudanças nos contextos institucionais que envolvem as organizações. O estudo da temática dos campos organizacionais ainda possui um longo caminho a percorrer, tendo grande potencial no processo de evolução da teoria e no entendimento das múltiplas e complexas relações entre os agentes do campo, repercutindo nas práticas organizacionais (WOOTEN; HOFFMAN, 2017).

O conceito de campo organizacional, inicialmente concebido, dava ênfase aos aspectos isomórficos, levando em consideração os elementos normativos, regulativos e cultural-cognitivos, dentro de uma abordagem eminentemente estática, deixando em segundo plano a dinâmica própria do ambiente institucional, ou seja, os processos de mudança. Tal corrente teórica começou a receber críticas em função das dificuldades de se permitir compreender os processos mudanças inerentes às organizações e às próprias instituições. Abordagens mais recentes trouxeram as variáveis mudança, política e agência como elementos integrantes e dinâmicos do campo organizacional, com importantes reflexos na arquitetura institucional

(BARLEY; TOLBERT, 1997; JONES, 2015; MACHADO-DA-SILVA; GUARIDO FILHO; ROSSONI, 2006).

Uma característica cada vez mais estudada, relacionada aos campos organizacionais, diz respeito ao relacionamento entre os atores sociais e as organizações, em determinados contextos, não sendo eles apenas reflexos e manifestações de suas atividades estruturadas. Tais relacionamentos, segundo uma lógica de recursividade, também possuem o atributo de definir e delimitar suas próprias possibilidades de ação, sob uma perspectiva interativa e recíproca do processo de institucionalização. Essa noção de campo organizacional implica a consideração da dimensão simbólica, além da relacional, enriquecendo a compreensão da dinâmica institucional, por meio de uma lógica interacionista que incorpora o elemento "recursividade" na compreensão da relação entre estrutura e agência em determinados contextos (MACHADO-DA-SILVA; GUARIDO FILHO; ROSSONI, 2006).

2.1.3 Lógicas institucionais

Um conceito de grande relevância para a Teoria Institucional, o qual está ligado ao de campos organizacionais, é o conceito de lógicas institucionais. Lógicas institucionais, de acordo com Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), são padrões socialmente construídos de práticas materiais e elementos simbólicos que refletem crenças, valores e regras produzidos e reproduzidos por atores individuais e organizacionais, de forma a trazer significado à sua realidade social. Para Reay, Goodrick e Hinings (2016), elas dizem respeito a valores e crenças homogêneos que influenciam o comportamento de determinado conjunto de atores que os compartilham, em determinado campo organizacional.

É necessária uma compreensão adequada desse conceito em função de que determinado campo organizacional pode estar impregnado por diversas lógicas conflitantes. Tal constatação decorre do fato de que o campo é formado por uma multiplicidade de atores organizacionais, vinculados a determinados quadros de referência institucional. Isso significa que o campo organizacional é constituído por múltiplas demandas institucionais, cada qual com uma lógica própria. Tais lógicas afetam e condicionam a dinâmica da vida organizacional (COSTA; GUARIDO FILHO; GONÇALVES, 2013).

As diferentes ordens institucionais componentes da sociedade contemporânea ocidental possuem uma lógica institucional central, preponderante, a saber: a lógica de mercado (OCASIO; THORNTON; LOUNSBURY, 2017) Essa é composta por práticas

materiais e elementos simbólicos que constituem princípios organizantes que estruturam as relações e que tanto influenciam quanto são influenciados pela dinâmica de atores individuais e organizacionais. Contudo, essa lógica preponderante não é única, e nem sempre opera em harmonia com outras lógicas interdependentes, por vezes contraditórias para com diversas outras instituições sociais que compõem os campos organizacionais (LOUNSBURY *et al.*, 2021; FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Dentre elas, destacam-se as lógicas do Estado, da família, dos grupos profissionais, dos sistemas democráticos, das ciências e das religiões. Tais lógicas também são sustentadas por práticas e elementos simbólicos, sendo organizacionalmente estruturadas e sujeitas a disputas políticas. O Quadro 1, a seguir, apresenta as três principais lógicas presentes em sociedades de economia de mercado.

Quadro 1 – Lógicas Institucionais de setores sociais

	Mercados	**Corporações**	**Profissões**
Fonte de identidade	Sem face	Papel burocrático	Associações profissionais Reputação pessoal
Fonte de legitimidade	Preço/partic. de mercado	Posicionamento de mercado	Expertise
Fonte de autoridade	Ativismo de Acionistas	Executivos	Associação profissional
Base de normas	Auto-interesse	Ocupações/cargos	Filiação à associação
Base estratégica	Aumentar eficiência	Aumentar tamanho	Aumentar qualidade dos serviços
Mecanismos de Controle	Regulação	Diretoria/executivos	Revisão por pares

Fonte: Adaptado de Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012).

O conceito de lógica institucional amplia a compreensão do fenômeno institucional, pois considera que a dinâmica organizacional não é resultado apenas de pressões isomórficas e determinísticas. Isso posto, percebe-se que a perspectiva das lógicas institucionais enfoca a heterogeneidade dos elementos simbólicos e culturais que refletem, por sua vez, as dinâmicas institucionais de diferentes sistemas sociais, em contornos de pluralismo institucional (BERGER; LUCKMANN, 2012). Além disso, diferentes lógicas oriundas de diversos grupos de atores interagem e, não raro, buscam aumentar sua influência junto a outros domínios societais, desencadeando, dessa maneira, mudanças no ambiente institucional (GÜMÜSAY; CLAUS; AMIS, 2020; OCASIO; THORNTON; LOUNSBURY, 2017; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Sustentam Frieland e Alford (1991, p. 253, tradução nossa) que:

> [...] as instituições se constituem por símbolos e práticas materiais, e que a sociedade é formada por múltiplas lógicas institucionais que se apresentam a indivíduos e organizações como bases para a ação.

Sob essa perspectiva, reconhece-se que as instituições funcionam como mecanismos de mediação das relações estabelecidas entre os níveis societal, organizacional e individual, constituindo-se elo entre os padrões de atividades supra-organizacionais e os sistemas simbólicos que dão suporte e significado às atividades dos sistemas sociais ou organizacionais (FRIELAND; ALFORD, 1991; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012). A compreensão das lógicas institucionais, então, auxilia o pesquisador a compreender outros mecanismos de mudança institucional que vão além da explicação baseada em elementos isomórficos.

2.1.4 Legitimidade

A legitimidade é um conceito central para o Institucionalismo Organizacional. As organizações, como integrantes de sistemas sociais, requerem mais do que recursos técnicos e informacionais do ambiente. Elas precisam de aceitação e credibilidade das diversas entidades que compõem o sistema. A legitimidade influencia e condiciona o desempenho e a sobrevivência da organização. Muitos estudiosos atribuem a Max Weber a introdução da discussão sobre legitimidade nos Estudos Organizacionais.

O conceito de legitimidade organizacional recebeu, ao longo dos anos, inúmeras contribuições. Trata-se de um processo pelo qual a organização justifica a sua existência para os outros elementos de determinado sistema social, sejam essas outras organizações ou outras entidades/grupos de nível sub-organizacional. Scott e Meyer (1983) apresentam a legitimidade como a procura de congruência entre a organização e o seu ambiente cultural, dando maior ênfase ao aspecto cognitivo do que ao aspecto de resultado. Suchman (1995), por seu turno, apresenta um conceito de legitimidade mais abrangente, que abarca a dimensão cultural, a dimensão de resultados e o papel da audiência social na dinâmica de legitimação da organização. Para o autor, a legitimidade é a percepção generalizada acerca da adequação de ações e práticas da organização que estão em harmonia com o sistema socialmente construído (e compartilhado) de valores, normas, definições e crenças.

A legitimidade decorre do grau de ajustamento de uma organização aos sistemas de normas, valores e crenças de determinado sistema social (SUCHMAN, 1995). Uma organização é considerada legítima quando seus elementos são fundamentados e baseados por "princípios estruturais" aceitos pela sociedade. Um sistema social são grupos que se relacionam com a organização por intermédio de relações sociais regulares no tempo e no espaço (ROSSONI, 2016). À medida que práticas organizacionais se compatibilizam e se harmonizam com os valores vigentes dos sistemas sociais, elas ganham vínculo e sustentação e, dessa forma, institucionalizam-se. Institucionalizar é, em última instância, submeter a organização ao controle social, ou melhor, ao reconhecimento social, reconhecimento esse que, ao sustentar e dar suporte à organização, torna-se um poderoso mecanismo que favorece a sobrevivência e a competitividade organizacional (SUCHMAN, 1995).

O ambiente organizacional é o espaço de atuação da organização. As organizações retiram desse ambiente os recursos (materiais e simbólicos) necessários para que possam devolver, em contrapartida, os resultados de suas atividades. As organizações e o ambiente estão em um processo contínuo de interação. E, como se trata de um sistema social dinâmico, o ambiente organizacional está em constante mudança, inclusive de valores, exigindo das organizações capacidade interpretativa e adaptativa (DEEPHOUSE *et al.*, 2017). Dessa forma, percebe-se que o próprio conceito de legitimidade é mutável e evolui à medida que a estrutura de valores da sociedade se altera. Para Meyer e Rowan (1977), as organizações bem sucedidas são aquelas que se tornam isomórficas em relação aos seus ambientes. A consequência da incorporação de elementos do ambiente legitimados é o aumento do comprometimento dos públicos que impactam o acesso menos restritivo a recursos.

Para se entender, em profundidade, o Institucionalismo Organizacional, mister se faz compreender o processo de legitimação (SUCHMAN, 1995). Quanto maior a aderência àqueles elementos, maior o grau de legitimidade que a organização irá desfrutar. Isso significa que a legitimidade é um conceito relacionado com o *status* e reputação da organização e com seu julgamento social (ROSSONI, 2016). Para Guarido Filho e Costa (2012, p. 20):

> O Institucionalismo Organizacional parte do pressuposto que a realidade é socialmente construída, deslocando o foco da forma reguladora e normativa, típicas do velho institucionalismo, para uma construção teórica fundamentada, sobretudo, em sistemas de crenças e conhecimento e no modo como valores institucionalizados na sociedade permeiam estruturas e práticas organizacionais. Assim, possibilita o enriquecimento das análises no campo [...] na medida que agrega aos aspectos instrumentais, reflexões acerca de elementos culturais e simbólicos.

Meyer e Rowan (1977) argumentam que a legitimidade é um importante predicado capaz de aumentar a capacidade de sobrevivência da organização, na medida em que a incorporação de elementos e práticas socialmente legitimados favorece a obtenção de recursos e o suporte social do ambiente em que a organização está inserida. O conceito da legitimidade demonstra, assim, que apenas recursos técnicos e informações não são suficientes para que as organizações consigam se manter, sobreviver e se desenvolver em determinado ambiente competitivo. As organizações, para alcançarem aqueles objetivos, necessitam angariar algum grau de legitimidade favorável para que isso possa chancelar sua permanência e competitividade no seu respectivo campo organizacional.

Mais recentemente, Suddaby, Bitektine e Haack (2017), fazendo um apanhado acerca do conceito de legitimidade e sobre sua importância para a teoria organizacional, apresentam três concepções (encontradas na literatura) para o referido conceito, cada qual fundamentada em uma posição ontológica e epistemológica particular. A primeira concepção, chamada de "legitimidade como uma propriedade", é a majoritária, de acordo com os autores. Tal concepção compreende a legitimidade como um recurso organizacional, algo quase tangível, como um bem capaz de aumentar a capacidade de resposta da organização às injunções competitivas. Para essa concepção, a legitimidade se operacionaliza por meio da adequação dos atributos organizacionais às expectativas dos grupos sociais de interesse. Ela possui, assim, um caráter contingencial e, predominantemente, é processada em nível da própria organização e do seu campo. A segunda concepção, "legitimidade como um processo", enxerga a legitimidade como algo fruto de um processo interativo de construção social. Para essa concepção, o poder de agência e a ação intencional dos atores interessados se tornam elementos de destaque para explicar como a legitimidade é socialmente construída. Possui, dessa forma, um caráter agêntico, em que a legitimidade se processa com base na interação entre os múltiplos atores sociais, predominantemente, em nível de campo organizacional. Por fim, tem-se a chamada "legitimidade como percepção", compreendida pelos pesquisadores como uma concepção que enfatiza os mecanismos cognitivos individuais e coletivos enquanto elementos essenciais por meio dos quais a legitimidade é construída. Segundo essa perspectiva, a legitimidade é decorrente do julgamento e das ações de indivíduos que, por sua vez, estão sob a influência de organizações e grupos sociais. Processa-se em múltiplos níveis, do macro ao micro, mas com leve vantagem deste último (SUDDABY; BITEKTINE; HAACK, 2017).

2.1.5 Processos de institucionalização

Uma das questões que mais tem despertado a atenção dos pesquisadores diz respeito ao processo de formação e consolidação das instituições. Instituições restringem, limitam, condicionam e influenciam a estrutura e a ação de organizações, grupos e indivíduos de determinado campo organizacional. Embora, na maioria dos conceitos clássicos de "instituição", sejam destacadas características como permanência, estabilidade e durabilidade, é preciso ressaltar que as instituições, da mesma forma que os sistemas sociais, são alteradas, modificadas, criadas e desmanteladas. Elas são resultado da dinâmica na vida social, mas dentro de um processo de influência recíproca, recursiva.

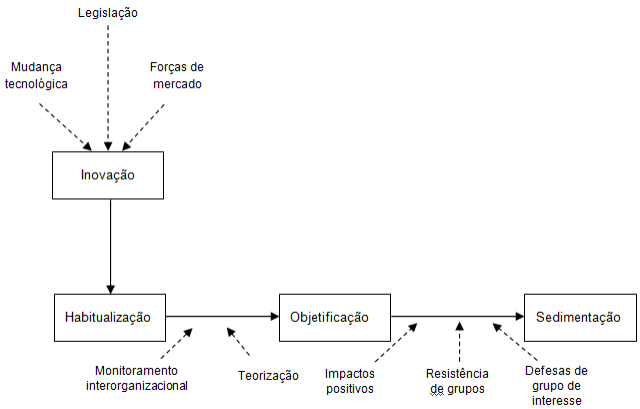
Não é tarefa simples identificar os elementos envolvidos nos processos de criação e de mudança institucional. A institucionalização pode ser encarada, ao mesmo tempo, como um processo e uma propriedade variável, como um meio e um resultado. Como processo, é o desdobramento de um fluxo de mudança e consolidação de um conjunto de arranjos sociais que se reproduzem e se retroalimentam. Para Berger e Luckmann (2003), a institucionalização é um mecanismo que auxilia a criação e a longevidade dos grupos sociais. O resultado do processo de institucionalização é que as ações se habitualizam direcionando comportamentos para que os atores atuem, de forma consistente, para a solução de problemas recorrentes. As instituições, ao se consolidarem, acabam ajudando a criar um ambiente em que os indivíduos desenvolvem definições e significados intersubjetivamente compartilhados. Tais significados, à medida que são evocados, favorecem o desempenho de ações habituais para o enfrentamento de determinados problemas. Em outras palavras, as instituições funcionam como *templates*, ajudando a reduzir o tempo e o risco – ao menos sob a ótica da arquitetura institucional vigente – da tomada de decisão. De acordo com Scott (2014), o processo de criação institucional sempre parte de uma determinada ordem institucional vigente.

Tolbert e Zucker (1997) propõem um modelo explicativo que se tornou bastante popular a respeito do processo de institucionalização, formado por vários estágios, e que ocorre no interior de e entre organizações. De acordo com esse modelo, o processo de institucionalização envolve quatro etapas: inovação, habitualização, objetificação e sedimentação. A **inovação** ou criação de uma nova ordem institucional ou de mudança institucional se inicia quando forças de mercado, em consonância com mudanças de legislação e de tecnologia estimulam os atores organizacionais a desenvolverem novas ideias, soluções e práticas como resposta àqueles estímulos. Tal processo ocorre ao mesmo tempo em

que a organização monitora as práticas e respostas de outras organizações aos mesmos estímulos. As práticas e soluções que se mostrarem inadequadas são descartadas e novas são assimiladas, caso se mostrem úteis e legítimas.

A geração de novos arranjos estruturais permite a adoção de políticas e procedimentos padronizados como respostas a problemas semelhantes como decorrência. Essa é a fase chamada de **habitualização**. Posteriormente, inicia-se o processo de **objetificação**, decorrente do desenvolvimento de algum nível de consenso social (ao nível de valores) entre os atores responsáveis pela tomada de decisão. Tal consenso se opera em torno da estrutura e das práticas organizacionais que vão progressivamente se institucionalizando. Em outras palavras, as práticas ganham suportes internos e legitimidade social. O processo de institucionalização se consolida com a **sedimentação**. Decorre da propagação completa de suas estruturas por todos os atores relevantes, resultando na perpetuação das estruturas ao longo do tempo, aptas (salvo haja mudança institucional) a serem transmitidas por outras gerações de membros organizacionais. As práticas organizacionais institucionalizadas ganham, assim, continuidade histórica. O impulso da difusão se desloca do simples mimetismo para a esfera normativa, nas quais as crenças e valores assumem a primazia e funcionam como filtro na forma como os estímulos ambientais são interpretados e como as organizações reagem a eles. Dessa forma, a difusão de práticas inovadoras não é, sob essa perspectiva, suficiente para a legitimação institucional. Os valores dos agentes e atores que estão na base de suas razões e motivações são fundamentais para a sedimentação do processo de institucionalização. A Figura 1, a seguir, sintetiza o processo de institucionalização, na visão de Tolbert e Zucker (1997):

Figura 1 – Processo de Institucionalização



Fonte: Tolbert e Zucker (1997, p. 207).

Scott (2014), por sua vez, apresenta quatro vetores que afetam a trajetória do processo de institucionalização. O primeiro desses vetores é o que o autor chama de sistemas simbólicos, que são elementos que afetam as regras e crenças, enfatizando a importância desempenhada pelos mecanismos de interpretação, teorização e bricolagem, mecanismos esses que influenciam a percepção de atores individuais e coletivos. O segundo grupo de vetores são os sistemas relacionais. Tais sistemas reconhecem a importância da perspectiva relacional dos indivíduos ao encarar os fenômenos de interação social e comunicação não como meros reflexos de uma estrutura racional, mas como *locus* ativos de criação e mudança, com repercussões sobre as práticas organizacionais institucionalizadas. As atividades se configuram como o terceiro grupo de vetores, relevantes por darem coesão e suporte à arquitetura institucional, na medida em que reproduzem as instituições vigentes. Já os artefatos (ferramentas, equipamentos e tecnologias), por sua vez, representam o último grupo de vetores, possuindo o potencial de afetar as práticas e, consequentemente, as estruturas organizacionais. Apesar de serem elementos materiais, possuem elementos imateriais (vide sentidos e significados) que se alteram ao longo do tempo. A adoção ou rejeição ao uso de determinados artefatos repercute no processo de institucionalização.

A abordagem recursiva do processo de institucionalização foi possível com a aplicação dos princípios da Teoria da Estruturação para se analisar o fenômeno institucional. A Teoria Institucional e a Teoria da Estruturação reconhecem que instituições e ações são inexoravelmente conectadas. Esta reconhece que a dinâmica institucional pode ser melhor compreendida e estudada se considerada como um fenômeno dinâmico, em curso (BARLEY; TOLBERT, 1997). A Teoria da Estruturação amplia a capacidade de compreensão dos fenômenos da Teoria Institucional na medida em que reconhece o papel que a estrutura e agência têm na dinâmica institucional; dessa forma, reconhece-se que as instituições e as ações dos agentes são indissociavelmente ligadas. A Teoria da Estruturação enfatiza a dinâmica relacional entre os atores em seus respectivos campos organizacionais. A combinação das duas teorias traz um avanço significativo para o Institucionalismo, por analisarem os padrões de interação e reprodução das ações dos atores que impactam, diretamente, na (re)produção institucional, abrindo novas frentes para os estudos da gestão e das organizações, na Administração e nos Estudos Organizacionais (JONES, 2015; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE,2005).

Barley e Tolbert (1997) concordam que a Teoria da Estruturação e a Teoria Institucional partem do pressuposto de que, embora influentes, os elementos culturais e

valorativos não determinam completamente as ações humanas. Na verdade, tais elementos delineiam os limites sob os quais a racionalidade dos atores irá atuar. Ou seja, estabelecem um leque de alternativas, de modo que se aumentam as possibilidades de padronização de comportamentos (limitam as escolhas de ação). No entanto, tais atores têm o poder (poder de agência), de forma deliberada, de modificar ou mesmo neutralizar instituições, forjando novas. Assim, novos modelos explicativos para a dinâmica dos processos de institucionalização devem entender que ações e instituições são elementos recursivamente relacionados, mediados por práticas e estruturas sociais (ABDELNOUR; HASSELBLADH; KALLINIKOS, 2017; SMETS; ARISTIDOU; WHITTINGTON, 2017).

De acordo com Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005), a noção de agência permite a consideração da interdependência entre a estrutura e as ações sociais dos respectivos atores, sem assumir entendimento limitante que conceba causalidade linear entre elas. Giddens (2000) tenta oferecer um meio termo entre os modelos deterministas e estáticos na Teoria Social Clássica, as quais encaram as instituições como elementos rígidos e os modelos voluntaristas. Barley e Tolbert (1997) reconheceram como uma importante contribuição para a Teoria Institucional a aplicação dos princípios da Teoria da Estruturação, a qual assente que elementos simbólicos não são imutáveis e não determinam completamente as ações humanas.

A Teoria da Estruturação propõe que a vida social não deve ser tomada de maneira independente da agência humana nem como um produto apenas da ação individual, mas como um processo recursivo que resulta na construção e reconstrução da esfera institucional. A estrutura, dessa forma, é, ao mesmo tempo, o meio (no sentido de condição) e o resultado da agência humana. Isso compreende o teorema da **dualidade da estrutura** concebido por Giddens, em contraste com o dualismo das abordagens sociológicas tradicionais nas quais apenas um ou outra (estrutura ou agência) é/era considerada. As ações humanas (e, conseguintemente, as organizações) também podem, deliberadamente, alterar a dinâmica institucional e favorecer a sua desconstrução, reconstrução e/ou reinstitucionalização, ao se reconhecer que há uma interdependência entre ações e instituições. Com isso, a Teoria da Estruturação busca levar a Teoria Social Contemporânea a superar a dicotomia entre ação e estrutura (GIDDENS, 2000; JONES, 2015).

A Teoria da Estruturação se caracteriza pela rejeição da visão determinista (representada pelo "determinismo estrutural", que enfatiza que a estrutura exerce poder absoluto sobre o comportamento dos atores) e a visão voluntarista (representada pelo "individualismo metodológico", que argumenta que os atores possuem ampla liberdade para

alterar a dinâmica da vida social) e adota uma posição intermediária, na qual estrutura e agência se relacionam de forma recursiva, isto é, exercendo mútua interação entre si. Tal enfoque considera o papel dos elementos tácitos, a consciência prática das ações humanas e considera a influência das dimensões espacial e temporal sobre a dinâmica da interação social.

Percebe-se, dessa maneira, que o grande significado da abordagem recursiva para os Estudos Organizacionais – e para a própria Teoria Institucional – é o de afastar o dualismo voluntarismo-determinismo e criar uma ponte que una, indissociavelmente, os elementos micro/macro da realidade social. O conceito de organização se transforma sob essa nova perspectiva, pois ela deixa de ser vista como entidade rígida que direciona ou determina rigorosamente o comportamento de indivíduos passivos para se tornar uma entidade formada por indivíduos que possuem a capacidade de desenvolver práticas que alterem a realidade vigente. Assim, as organizações, mais do que meros conjuntos de práticas, configuram-se como sistemas duradouros de relações de poder, legitimidade e significados intersubjetivamente compartilhados que moldam práticas dos membros da organização e são por ela, igualmente, moldadas.

2.2 PROFISSÕES SOB UM ENFOQUE SOCIOLÓGICO E INSTITUCIONAL

Historicamente, a Sociologia das Profissões é um campo que tem suas origens na Inglaterra e nos Estados Unidos, no contexto da consolidação de seu processo de industrialização, desde o final do Século XIX. O campo apresentou notável desenvolvimento, ao longo do Século XX, ampliando de forma progressiva seu escopo. Dentre suas temáticas de interesse, do seu surgimento até os dias atuais, destacam-se: a busca por elementos comuns, que distinguissem as profissões de ocupações comuns; o interesse pelos processos de formação e educação especializada; os fatores que contribuem para desenvolver e manter o *status* de determinados grupos profissionais; sistemas de remuneração e processo de habilitação e credenciamento para o exercício; as dinâmicas de poder entre as profissões, entre essas e as organizações; e a capacidade de mobilização e influência dos grupos profissionais na dinâmica legislativa dos Estados (ABBOTT, 2015; EVETTS, 2003; LARSON, 2018).

As profissões são reconhecidas como instituições dinâmicas e de grande relevância para a sociedade moderna. Devido a sua importância, bem como pelos impactos que acarretam na estrutura dos grupos sociais, as profissões passaram a ser objeto de estudo

sistemático da Sociologia. O campo da Sociologia das Profissões, que evoluiu ao ponto de se tornar um campo de pesquisa independente, tem como objeto de estudo as diversas formas ocupacionais, suas transformações e como essas repercutem na estruturação da sociedade moderna (MOURA JUNIOR; HELAL, 2014; SANTOS, 2011).

O crescimento da importância das profissões derivou do reconhecimento de sua capacidade de afetar a dinâmica cultural dos sistemas sociais e do impacto da ação dos profissionais nas relações e estruturas da sociedade. Tais reflexos derivam, em boa parte, dos requisitos de competência técnica e da racionalidade, que foram fundamentais para a conquista de legitimidade e *status* de determinados grupos profissionais. A preocupação com as ocupações e com o fenômeno da profissionalização surgiu na esteira do processo de desenvolvimento das economias de mercado e sua progressiva industrialização, que demandavam uma força de trabalho crescentemente mais qualificada e dotada de conhecimentos e habilidades específicos. Somem-se àqueles eventos a criação e a adoção de novas tecnologias e processos de trabalho inovadores que trouxeram, como consequência, mudanças profundas nas formas de trabalho, nas estruturas das organizações e, por consequência, na própria sociedade, de maneira mais ampla. Tais acontecimentos, em adição ao processo de especialização resultante da implementação da organização racional do trabalho, desencadearam o surgimento de inúmeras novas ocupações, bem como novos desafios notáveis para as ocupações e profissões já existentes (BONELLI; NUNES; MICK, 2017; DRUCKER, 2001; MOTTA; VASCONCELLOS, 2006).

2.2.1 Conceitos relevantes sobre profissões

Geralmente, o senso comum considera profissional aquela pessoa que recebe um pagamento específico para executar uma determinada tarefa. Na verdade, essa compreensão se aproxima mais do conceito de ocupação. Essa, de acordo com Muzio, Aulakh e Kirkpatrick (2019), é justamente um agrupamento de tarefas e atividades semelhantes realizadas por indivíduos que possuem habilidades e nível de treinamento relativamente homogêneos. Uma outra conotação para o termo "profissional" seria uma atitude para o trabalho que qualquer indivíduo poderia adotar.

Sociologicamente, os conceitos de "profissão" e de "profissional" assumem maiores amplitude e profundidade. Para aqueles pesquisadores adeptos da noção clássica, os

profissionais são trabalhadores especiais, membros de um clube seleto: atuam em ocupações de elevado *status* e prestígio social, como Medicina, Engenharia, Advocacia. Além de serem repositório do conhecimento em suas respectivas especialidades, tais ocupações possuem algumas características comuns: barreiras de entrada, exigência de alto nível de qualificação, necessidade de submissão a testes de qualificação e habilitação profissional, monopólio do conhecimento e de sua aplicação prática (ACKROYD, 2016). Freidson (2001) conceitua profissão como um corpo de conhecimento e habilidades oficialmente reconhecidas, que se baseiam em conceitos abstratos e teóricos necessários para a prática eficaz. Para Brante (2011), as profissões são aquelas ocupações que possuem suas práticas conduzidas por conhecimentos científicos estruturados, que operam por mecanismos, estruturas e contextos delimitados. Já Evetts (2003) aborda as profissões como grupos ocupacionais que se baseiam em conhecimento técnico e tácito que, geralmente, demanda treinamento aprofundado e aplicação prática para desenvolvimento de experiência e, preferencialmente, alinhada a uma vocação.

Como já discutido, os primeiros estudos que se debruçaram na tentativa de se criar um conceito consolidado de profissão buscaram identificar características distintivas de determinados grupos profissionais, para separá-los das "ocupações comuns". Embora a lista seja extensa, e muitas vezes controversa, na maioria das abordagens sobre profissões, algumas características recorrentes se apresentam: monopólio; grau de autonomia e liberdade profissional; presença de parâmetros éticos claros; e longa educação formal. O conceito tradicional de profissões está ancorado na perspectiva de que determinados grupos profissionais possuem um *status* diferenciado na sociedade, em função da importância social percebida pela coletividade, aliada às elevadas exigências de alto nível de qualificações e habilidades. Tais profissões trazem, em tese, segurança e suprem importantes necessidades sociais. Algumas características-chave que ajudam a distinguir uma profissão (em sentido estrito) de outras ocupações são o controle legítimo (autonomia), estima e confiança do público, conhecimento abstrato sobre a execução das atividades típicas (FREIDSON, 1984; OTTERLEI, 2018; SEGON; BOOTH; PEARCE, 2019).

Uma característica recorrente na maioria das abordagens sobre profissões é a necessidade de educação formal em longo prazo (geralmente cinco anos ou mais) consistente em oferecer conhecimentos preferencialmente em base científica. Isso conduz ao fato de que esses grupos profissionais recebem, prioritariamente, sua educação de universidades. As profissões, sob tal perspectiva, organizam-se em corpos de especialistas que se utilizam de

conhecimentos com caráter "esotérico" (de difícil compreensão por pessoas de fora do campo). Dessa maneira, as profissões, ao longo do tempo, desenvolveram sistemas muito particulares de instrução e desenvolvimento e criaram parâmetros muito rigorosos para admissão de novos membros (credenciamento).

Outros elementos distintivos são: autonomia; conduta ética dirigida; autocontrole (avaliação do trabalho realizada pelos próprios pares); e o monopólio (profissão que só pode ser exercido, de forma exclusiva, por indivíduos habilitados e credenciados). Profissões como Medicina e Advocacia gozam de alto nível de liberdade e discricionariedade, o que requer, por consequência, elevados parâmetros de fiscalização (em autocontrole) e rígida observância dos parâmetros éticos para que a profissão atinja os seus objetivos sociais (ABBOTT, 1988; OTTERLEI, 2018). Para Freidson (2001), a autonomia (controle legítimo) e o monopólio jurisdicional são a marca que distingue as profissões de outras ocupações. O monopólio afasta os grupos profissionais estabelecidos das chamadas "ocupações ordinárias", que formam o mercado de trabalho "comum".

Cabe ainda diferenciar os conceitos de "ocupação" e "profissão". Aquela diz respeito ao exercício remunerado de determinado conjunto de tarefas, mais ou menos homogêneas, para atender aos objetivos de determinada área de uma organização e que são desempenhadas atividades por indivíduos dotados de habilidades para aquela empreitada. Já "profissão", em seu sentido estrito, é um tipo especial de ocupação que conquista, através dos tempos, por meio de um longo processo de institucionalização, algum nível de reconhecimento e prestígio social diferenciados. As profissões são entendidas como atividades que trazem grandes benefícios para a sociedade e são, geralmente, mais bem remuneradas que as ocupações.

Outra confusão conceitual ocorre, frequentemente, com os conceitos de "profissionalismo" e "profissionalização". Aquele abarca um conjunto de políticas e decisões tomadas e implementadas pelos membros de determinada profissão para o controle do exercício do seu próprio trabalho e que possui contornos de *rationale* e de lógica (institucional) dominante, semelhantes, em certa medida, a uma ideologia (EVETTS, 2003; 2011). Esse, por sua vez, é o percurso de desenvolvimento e de transformação de uma ocupação em profissão. Por fim, tem-se as "associações profissionais", entidades criadas para defender os interesses dos seus membros e que assumem, no contexto brasileiro, o dever de habilitar seus membros (os "trabalhadores profissionais") ao exercício da profissão e fiscalizar se sua conduta se coaduna com o código de ética respectivo, além de avaliar se suas

prerrogativas são respeitadas (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019; SEGON; BOOTH; PEARCE, 2019). O Quadro 2, a seguir, sintetiza todos esses conceitos.

Quadro 2 – Conceitos-chave relacionados à Sociologia das Profissões

Conceitos-chave relacionados à Sociologia das Profissões	
Ocupação	Conjunto de tarefas e atividades similares desempenhadas por praticantes com habilidades e nível de formação homogêneos.
Profissão	É uma ocupação que alcançou *status* diferenciado. Possui maiores barreiras à admissão de novos integrantes que as ocupações. Exige maior nível de instrução e, geralmente, gera maior remuneração. Seus membros gozam de condições trabalho mais favoráveis e de um nível considerável de autonomia, decorrente do alto nível de conhecimento especializado.
Profissionalismo	Uma categoria analítica que denota um modo distinto de organização de mercado de trabalho, pela qual os membros de uma profissão mantêm um elevado grau de controle sobre definição de critérios de desempenho e avaliação do seu próprio trabalho.
Profissionalização	O processo que leva à formação de uma profissão.
Associação profissional	Organização formal cuja missão se centra na defesa de interesses de seus membros, como classe, com vistas a (mas nem sempre) adquirir ou manter o *status* de uma "profissão", bem como acesso exclusivo ao mercado em sua área e demais benefícios decorrentes do monopólio e prestígio social.
Trabalhadores profissionais	Uma categoria distinta de trabalhadores (empregados ou independentes) cujo trabalho envolve a aplicação de conhecimentos teóricos e conhecimento científico para casos individuais. É o conjunto de representantes de determinada profissão.

Fonte: Adaptado de Muzio, Aulakh e Kirkpatrick (2019, p. 6-7, tradução nossa).

2.2.2 Principais abordagens da Sociologia das Profissões

Do século passado até os dias atuais, o estudo das profissões, em seu percurso de evolução, desenvolveu diversas abordagens ou perspectivas, cada qual enfatizando determinados fenômenos relacionados à dinâmica profissional que ampliaram, paulatinamente, o escopo do campo.

Os pesquisadores funcionalistas foram pioneiros na discussão acerca da importância das profissões, bem como em reconhecer sua centralidade na estrutura social, destacando a profissão como um dos grandes elementos resultantes do processo de modernização e da

evolução das relações e formas produtivas da sociedade (SANTOS, 2011). O pressuposto básico do Funcionalismo é que grupos e instituições existem porque desempenham determinada função para a sociedade. Durkheim (1992) foi precursor do Funcionalismo nas Ciências Sociais, que defendeu que as profissões possuem importante papel no processo de equilíbrio institucional. Em seguida, os estudos funcionalistas começaram a enveredar pelo desenvolvimento do conceito e amplitude do termo profissão, identificando seus elementos distintivos de outras ocupações.

Nos anos 1930, surge o primeiro trabalho que realiza uma análise sistemática das profissões na tentativa de se identificar os elementos distintivos que essas possuíam em comum e que as distinguiam de outras ocupações. Esse trabalho foi o de Carr-Sauders e Wilson (1933), que buscava identificar atributos únicos que distinguissem as profissões daquelas ocupações em que os trabalhadores não eram considerados *experts*. Tal abordagem identificou diversas características que distinguem uma profissão: carreira de longo prazo; alinhamento a um código de ética; identidade profissional consolidada, com jargão próprio, vestes, formas de tratamento e costumes que identificam seus membros (GOODE, 1957; MUZIO; BROCK; SUDDABY, 2013). Um problema persistente nessa perspectiva é que não há consenso entre os traços de diferentes profissões, e porque eles são relevantes. O rol de traços elencados pelos pesquisadores aumentou ao longo dos tempos, mas, em comum, observa-se a presença dos seguintes: necessidade de educação prolongada; conhecimento altamente especializado; associações profissionais com poderes de regulação, fiscalização e controle; presença marcante de regras de conduta; e códigos de ética de observância obrigatória.

Paralelamente à abordagem funcionalista, desenvolve-se a teoria do conflito, abordagem que teve como precursores os trabalhos de Karl Marx e Max Weber, que enxergavam o conflito como elemento básico para compreensão da mudança social. Apesar de nenhum dos dois ter empreendido trabalho profundo acerca das profissões, outros pesquisadores utilizaram suas obras como ponto de partida para novas abordagens. A Teoria do Conflito, dessa forma, acaba contribuindo para o início de uma agenda de pesquisa que busca analisar os processos de desenvolvimento das profissões e das organizações profissionais (ACKROYD, 2016).

A abordagem interacionista ou do poder, por sua vez, permitiu a ampliação da análise acerca das repercussões da profissionalização nos sistemas sociais. Ela se estabelece desde a década de 1960, período em que a perspectiva funcionalista progressivamente cedeu lugar aos

chamados estudos dos processos de profissionalização. Foi bastante influenciada pela Sociologia de Weber e de Marx, além dos trabalhos de Michel Foucault. Os principais estudiosos dessa corrente foram Abbott (1988), Freidson (1994) e Larson (1977). Nessa abordagem, reconhece-se a centralidade do poder como elemento importante para a compreensão das profissões. O foco de interesse prioritário dos pesquisadores dessa abordagem se desloca da questão do que constitui determinada profissão para quais os fatores que contribuem para gerar e manter o *status* social das profissões (MUZIO; BROCK; SUDDABY, 2013). Essa perspectiva reconhece também o poder de agência dos profissionais enquanto grupos dotados de interesses e agendas próprios, no sentido de fortalecer o reconhecimento social de sua profissão, na luta para manter seu *status quo* e seus privilégios (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019).

A abordagem holística, uma das abordagens mais recentes, busca unificar diferentes tradições, a exemplo daquela trazida por Abbott (1988), que utiliza o termo jurisdição para enfocar a divisão do trabalho entre as profissões. A começar desse período, a comunidade de pesquisa reconhece os limites da abordagem tipológica de natureza funcionalista e passa a dar atenção a outro grupo de ocupações, denominado de "semiprofissões". As semiprofissões são ocupações que estão em processo de profissionalização, mas que ainda não atingiram o nível de institucionalização das profissões em sentido estrito. A abordagem holística reconhece as profundas transformações pela qual atravessou o mundo do trabalho, iniciadas na crise dos anos 1970, com o questionamento dos postulados das profissões clássicas e, em decorrência, de mudanças de ordem cultural e tecnológica (ABBOTT, 2015).

A abordagem das profissões como representantes dos discursos surge nos anos 1990, quando as profissões passaram a ser analisadas sob a perspectiva das narrativas e dos discursos. Os discursos são elementos que lançam ideias e argumentos e sustentam práticas. Tal abordagem permite analisar como os profissionais se conduzem para estabelecer legitimidade em seus campos de atuação e para suas atividades (ACKROYD, 2016; EVETTS, 2003). Essa abordagem recebeu grande influência do trabalho de Berger e Luckmann (2003) e da Sociologia do Conhecimento, a qual sustenta que o que é conhecido pelas pessoas e aceito como verdade – ou seja, a realidade – é moldado pela forma de sociedade e pelo conjunto de instituições sob as quais aquelas convicções são construídas. A linguagem e o simbolismo também funcionam como poderosos meios pelos quais as pessoas e profissionais se diferenciam uns dos outros, ajudando-os a criar suas identidades. O senso de realidade

social é resultado da participação intersubjetivamente compartilhada, o que implica que a realidade é socialmente construída.

2.2.3 Profissões sob a perspectiva da Teoria Institucional

As profissões, como as demais construções sociais, estão imersas em ambientes institucionais. Reconhece-se que a mudança, no âmbito das profissões, deriva, dentre outros fatores, da intervenção ativa de grupos de liderança e profissionais (que atuam como empreendedores institucionais) que, frequentemente, são vistos como agentes-chave da mudança. Para Scott (2008; 2014), as profissões são verdadeiros agentes de mudança institucional de nosso tempo. Muzio, Brock e Suddaby (2013) defendem que o estudo das profissões, sob a lente institucionalista, possibilita a compreensão aprofundada dos mecanismos por meio dos quais os profissionais atuam como agentes de mudança institucional, bem como seus reflexos nas estruturas organizacionais.

As estruturas formais das organizações, como as profissões, refletem as regras institucionalizadas, cristalizadas, da sociedade. Como se baseiam em crenças e valores compartilhados, essas regras institucionalizadas funcionam como mitos (racionais) que as organizações buscam incorporar para ganhar legitimidade perante seu ambiente e, portanto, ter maior acesso a recursos, contribuindo para o aumento da estabilidade da organização e sua sobrevivência. As organizações, dessa forma, acabam se moldando às demandas do contexto social em busca de suporte e legitimidade (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1999; MEYER; ROWAN, 1977). Tal fenômeno também ocorre com as profissões, por estarem elas submetidas a lógicas institucionais.

Consequentemente, a Teoria Institucional traz inúmeras contribuições para o estudo das profissões. Toda a dinâmica de criação, alteração, transformação e desconstrução profissional ocorre no interior de sistemas sociais sujeitos a determinadas lógicas e ordens institucionais. Os aspectos valorativos e simbólicos estão no cerne do conceito e da dinâmica das profissões. Tópicos como legitimação, isomorfismo, simbolismo, agência, poder e campos organizacionais perpassam e são comuns tanto à Teoria Institucional quanto à Sociologia das Profissões (LARSON, 2018; LEICHT; FENNELL, 2008).

O estudo das organizações e das ocupações profissionais, sob a lente da Teoria Institucional, permite-nos ressaltar a relevância da capacidade de agência e do papel social desempenhado pelos agentes profissionais (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019;

SUDDABBY; MUZIO, 2015). DiMaggio e Powell (1983) acreditam que os profissionais são a mais poderosa fonte de isomorfismo normativo, o que acarreta grandes repercussões no campo organizacional, tendo em vista que as organizações se estruturam e giram em torno de estruturas e práticas coletivamente construídas pelos profissionais. Como os profissionais carregam consigo expectativas fortes e consistentes de como uma função específica, como finanças, *marketing* ou compras, deve ser organizada, eles atuam como um poderoso veículo para a definição e promulgação de regras normativas sobre o comportamento organizacional e profissional.

Da mesma forma que atuam sobre outros sistemas sociais, os pilares regulador, normativo e cultural-cognitivo também afetam e condicionam as relações no interior dos campos profissionais. O campo cultural-cognitivo se refere ao papel das profissões na produção de estruturas e soluções de conhecimento que definem como questões específicas são concebidas e abordadas. Por outro lado, o normativo se refere à capacidade das profissões de gerar um senso de obrigação moral, definindo o que é certo e apropriado. Finalmente, a regulamentação se refere à capacidade de confiar no poder coercitivo de regras legalmente sancionáveis. Embora isso se aplique a todas as profissões que se beneficiam de um monopólio sancionado pelo Estado, é mais pronunciado entre os envolvidos no exercício do poder (SCOTT, 2008).

Dessa forma, a Teoria Institucional se apresenta como uma lente promissora a contribuir para a evolução dos estudos sobre as profissões. As profissões, como instituições, assumem a forma de estruturas particulares que envolvem conhecimento e especialização, afetando e sendo afetadas por mudanças nos mercados de trabalho e nas organizações – todas essas sujeitas à influência de normas, valores, ideologias e práticas, que emanam dos campos institucionais em que as organizações estão inseridas (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019; MUZIO; BROCK; SUDDABY, 2013; SUDDABY; MUZIO, 2015).

2.2.4 Eventos e fenômenos sociais relevantes com repercussões sobre as profissões

As transformações sociais ocorridas ao longo do último século repercutiram na estrutura das profissões. Novas formas de produção e de prestação de serviços surgiram, dando origem a novas ocupações, bem como a conflitos de competências ou jurisdições. Em países com profissões regulamentadas, mudanças legais foram necessárias para acomodar as

novas ocupações que surgiram. As formas clássicas de desempenhar até os trabalhos mais tradicionais também sofreram alterações.

Na raiz de todas essas transformações, Leicht e Fennell (2008) destacam três grandes acontecimentos, que trouxeram repercussões na dinâmica das profissões. O primeiro deles foi uma mudança importante na composição dos grupos profissionais, com a entrada de um volume maior de membros, em função da maior oferta de qualificação nos países que consolidavam seu processo de industrialização. O segundo grande acontecimento foi a mudança institucional decorrente das alterações nos paradigmas tecnológicos, das inovações das estruturas organizacionais, dos processos de desregulamentação de setores industriais (a nível global), bem como do crescimento no nível de conscientização dos consumidores. Por fim, a terceira grande transformação advém da mudança de valores da própria sociedade e está bastante relacionada ao acesso à informação e maior transparência, sendo também reflexo de todos os acontecimentos previamente destacados.

Todos esses fenômenos, como decorrência do crescimento do poder do mercado frente ao Estado e da competição entre as organizações a nível global, levaram ao enfraquecimento nos processos de credenciamento e licenciamento para atuação em determinados ramos profissionais. O excesso de regulamentação, em tese, tornava mais caro o custo de mão de obra especializada e do produto final produzido pelas organizações.

Muzio, Aulakh e Kirkpatrick (2019) acrescentam, além da revolução tecnológica e do acesso à informação (que contribuíram para a relação cliente/profissional, reduzindo a assimetria de informação), o processo crescente de deslegitimação cultural de algumas profissões, decorrente da lógica de mercado, que tem influenciado alterações em dispositivos legais, com o enfraquecimento das associações profissionais e novos contornos na relação entre profissionais e organizações.

Todos esses fenômenos, na visão de alguns pesquisadores, contribuem para um progressivo processo de reconfiguração do conceito de profissões, tal qual originalmente concebido. Essa reconfiguração decorre da perda de legitimidade de algumas profissões tradicionais diante de todas essas transformações sociais. **Esta tese parte do pressuposto de que as profissões – até aquelas com maior nível de tradição e institucionalização – têm perdido parte de sua legitimidade e *status*, em face da perda da confiança do público, da redução do poder de determinados grupos profissionais e de outros fatores**, comentados a seguir (ACKROYD, 2016; EVETTS, 2003).

Isso posto, a conjuntura contemporânea das profissões é bastante distinta da de meados do Século XX. Todas essas transformações impactaram a lógica das profissões, contribuindo para o processo de transformação das profissões tradicionais. Larson (1977) chama esse fenômeno de "diluição". Todos aqueles fatores já discutidos (mudanças de ordem demográfica, cultural-cognitiva, organizacional e tecnológica) causaram repercussões sociais importantes nas ocupações, gerando certa ruptura institucional com o questionamento de pressupostos históricos consolidados, como confiança do público, monopólio e *expertise*. Todos esses fenômenos trouxeram, como resultado, a necessidade de reconfiguração do conceito de profissão e de seus pressupostos. Com essas transformações ocorridas no Século XX, além de outras ainda em curso, novos constructos surgiram para o estudo das profissões.

2.3 ADMINISTRAÇÃO NO CONTEXTO DAS PROFISSÕES

De tudo o que foi exposto até aqui, pode-se inferir que as profissões estão sendo pressionadas e transformadas por pressões institucionais decorrentes das novas exigências mercadológicas e de mudanças sociais e políticas. Adicionalmente, novas profissões têm surgido e ganhado espaço na nova economia globalizada, como, por exemplo, as profissões que envolvem a gestão.

Com efeito, no atual estágio de estudo das profissões, alguns pesquisadores argumentam que determinadas profissões estão sofrendo um processo de erosão, enfraquecimento ou "diluição", ao passo que outras, consideradas outrora meras ocupações, conquistam legitimidade e se desenvolvem até atingirem o *status* de uma profissão em sentido estrito. Por outro lado, há outros estudiosos que sustentam que outras atividades alcançam uma posição intermediária entre uma ocupação e uma profissão. São as chamadas "quase-profissões" ou "semiprofissões". Esse parece ser o caso das profissões de gestão, pelo menos nos contextos norte-americano e europeu. Consideradas, em seus primórdios, como mais uma ocupação derivada da divisão do trabalho e da maior complexidade das organizações e de seus ambientes, nas últimas décadas, elas obtiveram maior *status* social decorrente do crescimento do poder e da influência das organizações na sociedade industrializada. As novas profissões, notadamente as gerenciais, mesmo desprovidas dos elementos caracterizadores de uma profissão em sentido estrito, vêm ganhando alguma legitimidade e conquistando espaço como profissões emergentes (ENGWALL; KIPPING; ÜSDIKEN, 2016; LARSON, 2018).

No entanto, mesmo considerando tais avanços, ainda há controvérsias acerca da natureza profissional do campo da Administração.

2.3.1 A Administração em busca de um projeto de profissionalização

A Administração moderna se desenvolve na esteira das grandes mudanças, sociais, tecnológicas e econômicas, pelas quais atravessaram a economia dos países industrializados no limiar do Século XX. A pressão das organizações por soluções mais eficientes para conduzir suas operações, o desenvolvimento de novas técnicas e tecnologias e as pressões competitivas de mercado foram elementos determinantes para a consolidação do pensamento gerencial (DRUCKER, 2001; MOTTA; VASCONCELLOS, 2006).

O desenvolvimento e a ascensão da gestão, no contexto norte-americano, derivam, dentre outros fatores, da evolução das práticas de gestão, que se popularizaram e ampliaram seu escopo de abrangência graças, em boa parte, ao papel desempenhado pelas Escolas de Negócios, consultorias e mídia especializada, que atuaram como agentes de legitimação, contribuindo para o alargamento das fronteiras da prática da gestão, para sua popularização e para o aumento do prestígio que as posições gerenciais conquistaram nos Estados Unidos (MEYER, 2009). A disseminação do *management* como ideologia ou filosofia gerencial pela ação daqueles agentes de legitimação contribuiu para o aumento da legitimidade das ocupações gerenciais (ENGWALL; KIPPING; ÜSDIKEN, 2016; OTTERLEI, 2018).

Para Fellman (2018), a discussão sobre gestão como uma profissão em ascensão está relacionada ao desenvolvimento da sociedade industrial. Essa conjuntura demandou um quadro de executivos mais experiente e com uma formação mais robusta. O surgimento das grandes corporações, no início do século passado, gerou repercussões importantes sobre a gestão das empresas e também sobre a formação dos gestores. Em um ambiente de negócios mais complexo e desafiador, novas habilidades e conhecimentos eram requeridos para que os executivos pudessem lidar com a complexidade crescente do mundo dos negócios.

Os esforços e o debate acerca da profissionalização da gestão não são recentes. A Administração Científica e o movimento das Relações Humanas tentaram, já nas primeiras décadas do Século XX, dar ares de cientificidade e de profissionalismo à gestão. O debate sobre a profissionalização da Administração é antigo e remonta aos anos 1920. Naquela época, Follet (1932) foi uma das pioneiras a reconhecer que a Administração era uma tarefa de grande importância para a sociedade moderna. Dessa forma, deveria ser desempenhada por

indivíduos providos das competências e atitudes adequadas. A autora defendia a necessidade de uma formação sistemática para a profissionalização da gestão. Follet demonstrara estar muito à frente do seu tempo, pois, àquela época, pesquisadores como Henri Fayol e Chester Barnard ainda discutiam qual era o objeto da Administração e com quais funções os gestores deveriam se ocupar (FELLMAN, 2018).

O debate sobre o caráter profissional da Administração não é consensual. De um lado, há posições e argumentos contrários à ideia de Administração como profissão. De outro, há argumentos e defensores de que a Administração caminha para se tornar uma profissão, como outra qualquer. Trata-se de uma profissão em desenvolvimento. Por fim, há uma posição intermediária, que considera que a Administração se encontra em um meio termo entre as profissões em sentido estrito e as ocupações ordinárias, devendo se contentar com esse formato, considerado o mais adequado, tendo em vistas as peculiaridades do campo.

Para os pesquisadores da primeira vertente, não há muitos sinais de institucionalização da gestão como uma profissão distinta das outras ocupações em geral. Para esses pesquisadores, o caráter multifacetado da área de Administração gera grandes desafios para a integração de múltiplas e tão dispares tarefas que perfazem a gestão, dentro de uma única categoria/rótulo profissional. Dentre as razões e argumentos apresentados que tentam explicar os motivos da não profissionalização da gestão, destacam-se: a natureza multidisciplinar do campo de conhecimento gerencial, que congrega e se apoia, muitas vezes, em conhecimentos de outras áreas melhor estruturadas e institucionalizadas, como a contabilidade, a economia, a matemática e a psicologia; a dificuldade de se formar peritos, ou *experts*, justamente por essa multiplicidade de campos; e o caráter contingencial da Administração, pois determinadas soluções e ferramentas gerencias, adequadas para determinadas situações-problema em determinada organização, não podem ser replicadas, automaticamente, em outros ambientes, diferentemente das soluções das verdadeiras profissões, como a medicina, a contabilidade e a engenharia, por exemplo. Todos esses elementos, em conjunto, tornar-se-iam obstáculos à padronização do conhecimento e das práticas administrativas, gerando mais variabilidade do que constância, o que dificultaria a formação de uma "autoridade gerencial", necessária para formação e consolidação de uma jurisdição própria (ABBOTT, 1988; BARKER, 2010; BYRKJEFLOT; NYGAARD, 2018; GREY, 1997; MINTZBERG, 2006).

Os pesquisadores da segunda vertente consideram que, embora a Administração não tenha se cristalizado como profissão, até o presente momento, em função de toda a evolução pela qual passou, é possível perceber a presença de traços ou vestígios que aproximam a

gestão de outras profissões em sentido estrito. Em outras palavras, se depreende que a Administração não concluiu seu processo de profissionalização, embora não se possa negar que houve importantes eventos que demonstram avanços nesse sentido (LEICHT, 2016). Um desses fatores seria a evolução dos sistemas de formação, que se desenvolveram na medida em que, cada vez mais, as corporações cresciam e operavam em ambientes mais complexos. A formação acadêmica dos gestores, de diversas regiões do planeta, embora apresentem ainda consideráveis diferenças, também apresentam núcleos cada vez mais comuns. Outra evidência de que a Administração prossegue em direção à profissionalização seria a maior preocupação em atender aos parâmetros éticos da sociedade, tendo em vista a responsabilidade das organizações com clientes, empregados e demais esferas sociais (FELLMAN, 2018).

Moskovskaya (2018), por seu turno, acredita que a Administração está no caminho para se tornar uma "super profissão". Ela chega a essa conclusão ao apontar o fenômeno da "desprofissionalização". Essa decorreria da perda de poder das profissões clássicas em face da proliferação de outras profissões, resultando na perda de controle progressiva das profissões tradicionais sobre seus respectivos campos, em função de novas forças de mercado, do aumento da especialização, da emergência de novas formas e métodos de controle do trabalho gerencial e da popularização de firmas especializadas em serviços (*Professional Service Firms – PSFs*). Dessa forma, a gestão, em um futuro próximo, estaria diante de um cenário com inúmeras oportunidades, assumindo a forma de uma "superprofissão", com uma posição de destaque frente a outras e dotada de uma superautoridade, com habilidade de assegurar a influência e o poder sobre vários campos de atuação. Trata-se de uma visão bastante otimista – eventualmente ingênua – e ainda apegada aos postulados das profissões clássicas.

Dentro de uma abordagem mais pragmática e menos ingênua, Segon, Booth e Pearce (2019) apresentam um modelo ou quadro de referência conceitual que, basicamente, reúne e sistematiza todas as principais características definidoras de uma profissão existentes na literatura. Tal *framework* é composto por seis proposições interdependentes, sendo a primeira considerada uma categoria crítica para distinguir, desde logo, uma profissão de uma ocupação. Trata-se de um modelo bastante útil para guiar o estudioso em uma abordagem preliminar, mas é preciso considerar que esse modelo ainda se fundamenta nos postulados das profissões tradicionais.

A terceira vertente considera que a Administração deve buscar um modelo de "profissionalização" intermediário, que leve em consideração as especificidades da área, das necessidades das organizações e da sociedade. Particularmente, acredito essa que seria a

abordagem mais adequada para o campo da Administração, por levar com consideração suas especificidades. Otterlei (2018) defende que a gestão deve ser considerada um tipo especial de ocupação, dentro de seus próprios termos e particularidades. Fellman (2018), embora reconheça que a Administração caminha para uma profissionalização em sentido estrito, sustenta que os administradores e gestores não poderão, ainda assim, constituir-se em um grupo profissional forte e coeso o suficiente como o de outras profissões.

Para Delacruz (2018), considerar determinado campo ocupacional como profissão apenas se esse reunir os atributos clássicos como corpo de conhecimentos estabilizado e reconhecido, padrões éticos mandatórios e suporte educacional rigoroso não é aplicável, pois esses não podem ser critérios absolutos. O autor lembra que há um pré-requisito mais importante do que aqueles elementos e que, geralmente, passa ao largo da maioria das classificações sobre profissões. Trata-se do suporte e do reconhecimento da sociedade civil. Afinal, quem, em última instância, tem a incumbência de reconhecer uma profissão como tal? De nada adianta, determinada categoria possuir associações ou agências que a reconheçam como profissão, sem o respaldo a aceitação mais ampla da sociedade. Nada mais natural, tendo em vista que é na sociedade que se encontram as necessidades que as profissões buscam atender.

2.4 DELIMITAÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIA CONCEITUAL

De tudo o que foi exposto até agora, essa seção busca sintetizar as premissas e conceitos mais relevantes extraídos da literatura e que ajudarão o pesquisador a melhor abordar o fenômeno investigado no capítulo analítico.

Do ponto de vista do **Institucionalismo Organizacional**, o pesquisador parte da premissa de que há uma ordem institucional que estrutura e condiciona as relações sociais e as ações dos diversos sujeitos que compõem a realidade, nas diversas formas de organizações. As instituições, dessa forma, são os elementos intangíveis responsáveis por trazer estabilidade às relações sociais e possuem uma elevada capacidade de influência nos rumos e na dinâmica das organizações. Compreendendo que os diferentes grupos de atores que compõem o ambiente organizacional – bem como a sociedade mais ampla – atuam influenciados por valores e interesses nem sempre convergentes com os interesses vigentes, torna-se fundamental a compreensão dos vetores que afetam a estrutura do ambiente institucional, isto é, as crenças, os valores, objetivos, expectativas, interesses e lógicas dos diversos

componentes do sistema social. Com base em tais considerações, percebe-se que a ordem estruturante não é absoluta, sendo o ambiente institucional mutável, em face de alterações nos significados compartilhados e valores sociais, que repercutem sobre as diversas espécies de organizações sociais. O Institucionalismo Organizacional, dessa feita, lança luzes sobre os elementos não técnicos e nem sempre visíveis do ambiente organizacional, permitindo um avanço para a compreensão dos fenômenos das organizações na modernidade.

Do ponto de vista da **Sociologia das Profissões**, em que pese as várias classificações das atividades humanas, v.g. semiprofissão, quase-profissão, profissão "verdadeira" ou "mera ocupação", o pesquisador acredita que tais classificações derivam, em maior intensidade, do nível de legitimidade e importância social atribuída às diferentes atividades produtivas, do que a um conjunto de atributos compartilhados. Os atributos são importantes e necessários para o estudo das profissões, mas a legitimidade é um conceito que permite compreender como a sociedade enxerga, posiciona e hierarquiza as diversas especialidades produtivas humanas. A partir de tais premissas, pode-se encarar o elemento profissional como um fenômeno relativo e variável, que se altera em função das particularidades de determinado contexto sócio-espaço-temporal.

Conjugando, dessa feita, os conceitos da Institucionalismo Organizacional com o estudo das profissões, alcança-se um ampliado quadro de referência conceitual para analisar e compreender fenômenos pouco explorados, como os das profissões gerenciais contemporâneas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A seguir, será apresentado o percurso metodológico que pautou o desenvolvimento da pesquisa, de forma alinhada ao seu objeto empírico e visão de mundo do pesquisador.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

A escolha de um método ou conjunto de métodos para condução da pesquisa qualitativa não se baseia apenas em pressupostos objetivos. Tal escolha também é influenciada por fatores como preocupações epistemológicas e da visão de mundo do pesquisador, além, é claro, da natureza do objeto de pesquisa (BUCHANAN; BRYMAN, 2009). Pautando-se por todos esses fatores, esta pesquisa se apresenta como um estudo de **abordagem qualitativa**, de **natureza descritiva e exploratória** (STAKE, 2011).

A pesquisa qualitativa se caracteriza pela predominante utilização de material textual como *corpus* empírico e se apoia em construções sociais das realidades estudadas, com especial interesse nas práticas, processos e perspectivas dos participantes em relação à temática em estudo. A pesquisa de abordagem qualitativa apresenta **caráter indutivo**, em que o pesquisador parte das observações particulares em direção à construção teórica, ao contrário do método dedutivo, típico das abordagens quantitativas, em que o pesquisador segue o caminho inverso (FLICK, 2009).

Um estudo é considerado descritivo quando se propõe a estudar, de forma detalhada e sistemática, como se manifestam determinados fenômenos de interesse científico, com o intuito de conhecer melhor suas propriedades, comportamentos etc. Já estudos exploratórios buscam aumentar a compreensão de fenômenos científicos pouco estudados ou mesmo desconhecidos (CASSELL; SIMON, 2004; COLLIS; HUSSEY, 2005).

3.2 BASES ONTOLÓGICA E EPISTEMOLÓGICA DA PESQUISA

Apesar de serem distintos, não há uma separação total entre a epistemologia e a ontologia, pois esses são conceitos relacionados. A ontologia é entendida como visão de mundo do pesquisador, ou seja, a sua maneira particular de compreender e enxergar a realidade. A epistemologia, por sua vez, foca no processo de obtenção de conhecimento para compreensão daquela realidade, a forma como a acessamos (ARAÚJO, 2012). Para Cilliers

(2002), a epistemologia deve lidar com o modo pela qual o ser humano compreende e descreve o mundo, ao passo que a ontologia deve lidar com o modo como o mundo é (naturalmente, sob as lentes da visão de mundo do observador).

O alargamento das fronteiras da pesquisa organizacional e o seu multiparadigmatismo propiciaram o desenvolvimento de novos métodos de coleta de dados. No entanto, o método cada vez mais tem sido localizado no contexto de correntes intelectuais flexíveis que abrem mão de aderência e coerência epistemológica em detrimento de uma visão pragmática de se fazer o que se tem de fazer para atingir os objetivos de pesquisa. Na tentativa de superar tal reducionismo nas Ciências Sociais, as discussões acerca dos métodos de investigação não podem desconsiderar os fatores de ordem epistemológica, ontológica e a respeito da natureza humana (FURLONG; MARSH, 2010; GRIX, 2002).

Independentemente da abordagem utilizada por um pesquisador (qualitativa ou quantitativa), a escolha dos métodos precisa ser coerente com os pressupostos relacionados à natureza do conhecimento e dos fenômenos a serem investigados. Tomando como base para seu argumento o esquema analítico desenvolvido por Burrell e Morgan em 1979, Morgan e Smircich (1980) apontam que tal esquema, que considera as visões de mundo e de realidade do pesquisador, seus pressupostos ontológicos, epistemológicos e de natureza humana, pode ser útil para aprimorar a prática da pesquisa em Ciências Sociais, na medida em que favorece uma ligação coerente daqueles pressupostos com os métodos de pesquisa. Visões de mundo diferentes baseadas naqueles pressupostos afetam a prática da pesquisa e sua forma de compreensão. Isso se dá ainda mais com a pesquisa qualitativa, por ser uma atividade situada que localiza o observador no mundo e se utiliza de um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo.

As opções epistemológicas e ontológicas do investigador podem conduzir a uma abordagem de pesquisa mais objetivista (realidade como uma situação concreta) ou a uma abordagem mais subjetivista (realidade como projeção da imaginação humana). Cada ontologia corresponde a uma visão sobre a natureza humana, do próprio conhecimento e como esse pode ser acessado (instancia epistemológica), até se chegar aos métodos que se alinham com todo esse conjunto de fatores. Tal raciocínio ajuda os pesquisadores a entender como usar as metodologias de pesquisa de forma mais adequada à natureza dos fenômenos. **Este trabalho**, portanto, **orienta-se pelos paradigmas interpretativista e construcionista**. Essas orientações decorrem da própria visão de mundo do pesquisador, para o qual a realidade

é socialmente construída e se desenvolve a partir da experiência (inter)subjetiva dos indivíduos (BERGER; LUCKNMANN, 2003).

Com base na escolha de uma lente interpretativista, este trabalho se apoia nos pressupostos do voluntarismo, antipositivismo, nominalismo. Esses três primeiros conjuntos de pressupostos têm implicação direta na natureza metodológica deste trabalho, que apresenta uma abordagem ideográfica. Tal abordagem se baseia na suposição de que só é possível entender o mundo pela obtenção, em primeira mão, do conhecimento no próprio contexto natural no qual se encontram os sujeitos (BURRELL; MORGAN, 1979; HASSARD, 2015).

3.3 CONTEXTO E SUJEITOS DE PESQUISA

O enfoque qualitativo envolve a apreensão de material empírico utilizando técnicas e métodos que não pretendem mensurar nem associar as medições a números, tais como observação não estruturada, entrevistas abertas, revisão de documentos, discussão em grupo, avaliação de experiências pessoais, inspeção de histórias de vida, análise semântica e de discursos cotidianos, interação com grupos ou comunidades e introspecção. Nesse enfoque, a coleta é influenciada fortemente pelas experiências e as prioridades dos participantes da pesquisa, mais do que pela aplicação de um instrumento de medição, padronizado, estruturado e predeterminado.

Pesquisas de abordagem qualitativas, assim como qualquer outro trabalho científico, também se baseiam em critérios sistemáticos e bem definidos para a escolha dos sujeitos mais apropriados ao objeto de estudo (CASSELL; SIMON, 2004). Levando-se em consideração que a perspectiva dos participantes ou dos sujeitos que compõe o campo da Administração ser um fator de destaque para a consecução do objetivo maior desta pesquisa – analisar o processo de institucionalização da Administração no Brasil –, e do fato de os dispositivos legais e documentos serem fontes importantes de material empírico para o desenvolvimento deste trabalho, entende-se que a abordagem qualitativa seja a mais indicada.

A escolha dos sujeitos em uma pesquisa de abordagem qualitativa é um dos elementos centrais para assegurar a qualidade da pesquisa e a validade dos seus resultados, de modo que é preciso que a seleção dos sujeitos possa se pautar pela sua capacidade de apresentar uma visão ampliada do fenômeno de interesse, para que possam, consequentemente, oferecer uma contribuição substantiva para sua compreensão. Por isso, a seleção de sujeitos representativos e que vivenciem determinada situação de interesse de pesquisa é indispensável. É isso que

torna um determinado sujeito representativo e adequado a participar de uma investigação social (CASSELL; SIMON, 2004; FLICK, 2009).

Baseado nesse pressuposto, a seleção dos sujeitos para esta pesquisa se pautou pela sua representatividade, sejam organizações de classe, como as associações profissionais, entidades representativas do ensino, pesquisa e da prática da Administração, ou ainda entidades do segmento empresarial e executivos, além de representante sindical. Todas as organizações envolvidas têm abrangência nacional.

Dessa maneira, para este estudo, de forma coerente com os objetivos para ele estabelecidos, foi necessário incluir como sujeitos de pesquisa representantes das categorias que congregam os atores mais relevantes com influência no campo profissional da Administração no país, aqui entendidos como: representante do Conselho Federal de Administração/CFA; representantes de associação de pesquisa nacional em Administração (ANPAD); representantes de associação nacional de professores de graduação em Administração (ANGRAD); representante da FEBRAD (Federação Brasileira dos Administradores); representantes de entidades de segmentos empresariais nacionais: CNI, representando as grandes corporações; o SEBRAE, representando os micro e pequenos empresários; e, por fim, executivos que ocupem funções gerenciais ou de direção em organizações de porte nacional. O Quadro 3, a seguir, elenca os sujeitos da pesquisa contemplados e entrevistados, em observância ao planejamento de apreensão de material empírico utilizado para a concretização deste estudo.

Quadro 3 – Sujeitos de pesquisa

Sujeito	Código de identificação	Órgãos	Setor / Classificação	Número de participantes	Duração da entrevista
Representante do CFA	RCFA	CFA	Profissionais / Regulamentação nacional	1	38min18s
Representante ANPAD 1	RANP 1	Associação nacional de pesquisa	Academia / Pesquisadores	1	57min20s
Representante ANPAD 2	RANP 2	Associação nacional de pesquisa	Academia / Pesquisadores	1	50min50s
Representante ANPAD 3	RANP 3	Associação nacional de pesquisa	Academia / Pesquisadores	1	36min11s
Representante ANGRAD 1	RANG 1	Associação de ensino de	Academia / Professores	1	45min03s

graduação					
Representante ANGRAD 2	RANG 2	Associação de ensino de graduação	Academia / Professores	1	38min25s
Representante ANGRAD 3	RANG 3	Associação de ensino de graduação	Academia / Professores	1	26min38s
Representante ANGRAD 4	RANG 4	Associação de ensino de graduação	Academia / Professores	1	49min39s
Representante da Federação Brasileira dos Administradores	RFBA	FEBRAD	Profissional / Rep. Sindical	1	58min34s
Representante da Confederação Nacional da Indústria	RCNI	CNI	Mercado / Associações	1	38min01s
Representante do SEBRAE	RSEB	SEBRAE	Mercado/ Associações	1	31min18s
Executivo 1	EXEC 1	Dir./Gerência	Mercado/ Organizações	1	20min49s
Executivo 2	EXEC 2	Dir./Gerência	Mercado/ Organizações	1	23min02s
Executivo 3	EXEC 3	Dir./Gerência	Mercado/ Organizações	1	24min03s
Executivo 4	EXEC 4	Dir./Gerência	Mercado/ Organizações	1	49min02s
TOTAL	-	-	-	**15**	**9h47min**

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Nesta pesquisa, as categorias dos sujeitos foram definidas a *priori*, com base nos modelos teóricos relacionados aos atores relevantes capazes de afetar a dinâmica institucional (vide Referencial Teórico). A técnica não probabilística conhecida como "bola de neve" (*snowball*) foi utilizada como método complementar para a escolha dos sujeitos. De acordo com essa técnica, inicialmente, será selecionado um sujeito que atenda aos objetivos da pesquisa. Posteriormente, o pesquisador solicita ao sujeito entrevistado que indique outro sujeito que esse considere pertinente para os objetivos do estudo. Esse processo é repetido até se chegar ao número de entrevistas planejadas inicialmente (BALDIN; MUNHOZ, 2011).

O número de entrevistas realizadas acima (de início eram 13) foi provisório e sofreu incremento, de modo a permitir o alcance da saturação teórica. Ocorre saturação teórica no momento em que novas entrevistas já não trazem informações adicionais de interesse necessárias para satisfação dos objetivos de pesquisa (O'REILLY; PARKER, 2012). No total

foram realizadas 15 entrevistas, com um executivo a mais que o previsto e um membro de associação de ensino adicional.

Cabe ainda explicitar a **unidade de análise** e o **nível de análise** adotados por esta pesquisa. A **unidade de análise** se compõe de **percepções, atitudes, valores e significados sustentados pelos atores organizacionais e sociais** que perfazem o ambiente institucional que tem repercutido na estruturação do campo profissional da Administração no Brasil, ao longo de seu desenvolvimento.

Quanto ao nível de análise, Noordegraaf (2011) identificou quatro grandes vertentes que os pesquisadores podem utilizar ao estudar o relacionamento entre o domínio da organização e os campos profissionais, a saber: vertente de pesquisa de grupos profissionais; de pesquisa em âmbito de comportamento profissional; de pesquisa em âmbito de campo organizacional; e, vertente de pesquisa em âmbito de ação gerencial. Tal classificação é resultado de trabalho de sistematização de diversas pesquisas que podem conjugar: o estudo das dinâmicas profissionais, que podem ser conduzidos sob a perspectiva dos próprios grupos ocupacionais, ou no nível das organizações em que tais grupos atuam; e o estudo das dinâmicas profissionais, com enfoque nos serviços profissionais (profissões tradicionais) ou nas profissões gerenciais (profissões em processo de "construção"). Isso posto, como esta pesquisa enfocou o estudo dos processos de consolidação da profissão administrativa, conjugando-a com a análise dos sistemas ocupacionais no Brasil, então, tomando por base a classificação proposta por Noordegraaf (2011), o **nível de análise** utilizado foi o de **campo organizacional**.

3.4 PROCESSO DE APREENSÃO DE MATERIAL EMPÍRICO

A pesquisa qualitativa é uma atividade situada que posiciona o observador no mundo. Ela consiste em um conjunto de práticas interpretativas que tornam o mundo visível. Com meios para "captura" dessa realidade social, as abordagens qualitativas dispõem de técnicas e métodos para apreensão de material empírico como notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações e anotações pessoais.

Em consonância com os parâmetros de uma pesquisa qualitativa de qualidade confiável, os materiais empíricos e outras informações pertinentes para a realização deste estudo foram obtidos por meio de **entrevistas semiestruturadas** (configurando material empírico de **ordem primária**) e **pesquisa documental** (material empírico de **ordem**

secundária). O objetivo de qualquer entrevista de pesquisa qualitativa é ver o tema de pesquisa pela perspectiva do entrevistado e para entender como e por que eles obtiveram essa perspectiva particular (CASSELL; SIMON, 2004; SILVERMAN, 2009).

Em se tratando de pesquisa de abordagem qualitativa, a entrevista surge juntamente como as observações e as notas de campo, como uma das técnicas mais utilizadas para a apreensão de material empírico. No entanto, apesar de ser amplamente disseminado, o método requer inúmeros cuidados para assegurar a confiabilidade dos dados e informações obtidos (GODOI; MELLO; SILVA, 2010).

Já a pesquisa documental, conforme Collis e Hussey (2005), envolve a análise de documentos que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Como critérios de inclusão para a pesquisa documental, foram selecionados e analisados dispositivos legais e normativos, criados a começar da data de promulgação da Lei do Administrador, que estejam em plena vigência e que possuíram (historicamente) e possuam potencial para afetar a atividade dos profissionais, das organizações e, consequentemente, da estrutura institucional do campo. Com base em tais critérios, compuseram o *corpus* documental os seguintes dispositivos: normas constitucionais; proposta de emendas à constituição; leis ordinárias; projetos de lei; e portarias, resoluções normativas e Código de Ética do Profissional de Administração (CEPA), esses dois últimos dispositivos emanados pelo Conselho Federal de Administração. O Quadro 4, a seguir, sintetiza os principais dispositivos normativos que serviram de base à pesquisa documental.

Quadro 4 – Relação dos dispositivos legais e normativos mais relevantes de regência da profissão de administrador

Classificação do dispositivo	Denominação	Base legal	Objeto
Norma constitucional	Princípio da liberdade profissional	Art. 5, XIII, CF.	Estipula parâmetros para atuação dos profissionais no mercado
Norma constitucional	Princípio da livre iniciativa	Art. 170, caput, CF.	Estipula parâmetros para atuação das organizações no sistema capitalista
Lei ordinária	Lei que regulamenta o exercício profissional	Lei 4.769/1965	Estabelece prerrogativas e direitos ao profissional de Administração e estipula as finalidades e a organização dos conselhos profissionais

PEC 108	Reforma das profissões regulamentadas	Em tramitação no Congresso	Flexibiliza a regulamentação de regência das profissões regulamentadas
PL 816-A/2011	Disciplina a regulamentação das profissões no Brasil	Em tramitação no Congresso	Cria mecanismos para dificultar a regulamentação de novas ocupações
Lei ordinária	Lei que altera a denominação profissional	Lei 7.321/1985	Altera a denominação do profissional de Administração
Resolução normativa	Código de Ética da Profissão de Administrador	Resolução CFA 537 /2018	Estipula direitos, deveres e comportamentos esperados dos profissionais de Administração, estipulando sanções em caso de descumprimento
Resolução normativa	Prêmio Belmiro Siqueira	Resolução CFA 536/2018	Dispõe sobre o Prêmio "Belmiro Siqueira" de Administração e dá outras providências.
Resolução normativa	Registro dos Tecnólogos em Administração	Resolução CFA 505/2017	Dispõe sobre o registro no Conselho Regional de Administração, dos formados nos Cursos Superiores de Tecnologia em áreas conexas à Administração
Resolução normativa	Registro de Mestres e Doutores	Resolução CFA 512/2017	Dispõe sobre o registro no Conselho Regional de Administração, dos egressos de programas de Mestrado e Doutorado conexos à Administração

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A pesquisa documental permitiu a comparação da percepção da realidade acerca da dinâmica da profissão de administrador no Brasil e ações executadas pelos diferentes atores nesse processo, com base no disposto nos instrumentos normativos.

As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2020 a abril de 2021, após agendamento, com os respectivos sujeitos constantes do Quadro 3, no tópico anterior. As entrevistas foram realizadas de forma remota (por videoconferência, com o auxílio do programa *Google Meet*), em face do panorama da saúde que afeta o país no momento em que esta pesquisa foi desenvolvida (pandemia da SARS-CoV-2 – COVID-19). As entrevistas realizadas por vídeo foram gravadas para posterior transcrição, com autorização prévia e expressa dos sujeitos, em conformidade com os parâmetros éticos de pesquisa vigentes com seres humanos.

O Quadro 5 apresenta uma síntese articulando os objetivos específicos do trabalho às respectivas perguntas, que foram feitas durantes as entrevistas, dentro de cada categoria de ator.

Quadro 5 – Articulação dos objetivos específicos da pesquisa às perguntas das entrevistas

Objetivos Específicos	**Questões do Instrumento**
Conhecer os marcos regulatórios mais significativos para a estruturação do campo da Administração, enquanto profissão, no país	Quais os marcos regulatórios mais significativos para a Administração? [3 e 5] Qual a importância da legislação para a estruturação do campo da Administração profissional? [3 e 5] Quais os maiores desafios para a institucionalização da legislação que concerne ao Administrador? [3 e 5] Como o senhor avalia a estruturação da profissão de administrador no Brasil hoje? [5]
Mapear os atores organizacionais e sociais mais relevantes e seus respectivos papéis no processo de institucionalização da profissão da Administração, no contexto brasileiro	Em sua opinião, quais os atores sociais que, historicamente, tiveram um papel de destaque no desenvolvimento da Administração, enquanto profissão, no Brasil? [3 e 5] Quais os papéis que esses atores desempenharam e desempenham no processo de estruturação do campo profissional da Administração no país? [3 e 5] Qual o papel que o(a) senhor(a) atribui aos conselhos federal e regionais de Administração para o fortalecimento da profissão de Administrador, no Brasil? [1, 2, 3 e 5] Qual o papel que o(a) senhor(a) atribui ao profissional para o fortalecimento da profissão de Administrador, no Brasil? [1, 2, 3 e 5] Qual o papel das instituições de ensino no que diz respeito ao processo de consolidação da profissão de administrador no Brasil? [1] Qual o papel das instituições de pesquisa no que diz respeito ao processo de consolidação da profissão de administrador no Brasil? [2]
Identificar os fatores que afetam o processo de legitimação da profissão de administrador no Brasil	Em sua opinião, qual a importância social da profissão de administrador no Brasil? [1, 2, 3 e 5] Qual a sua avaliação pessoal acerca da valorização profissional do administrador? Há uma adequada inserção dos profissionais da Administração em posições executivas no Brasil? [1, 2, 3] Na sua opinião, qual o nível de reconhecimento que a sociedade e as organizações no Brasil atribuem ao administrador? [2] Qual a sua percepção a respeito da aceitação e do reconhecimento do administrador nas organizações no contexto brasileiro? [3, 4 e 5]

	A que se deve, em sua opinião, a baixa participação relativa de administradores nas posições executivas em inúmeras organizações no Brasil? [3] Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade da formação do administrador no nosso país? [1, 2, 3 e 4] Como o(a) senhor(a) avalia a produção científica, em termos de volume e relevância, na área de Administração no Brasil? [2] Como a pesquisa científica em Administração poderia contribuir para uma maior consolidação e maior reconhecimento social da profissão no Brasil? [2] Qual a importância que as organizações, na sua concepção, atribuem à pesquisa científica em Administração no Brasil? [2] Qual o grau de adequação o(a) senhor(a) atribui ao ensino de Administração em relação aos problemas reais enfrentados pelas organizações? [1] Em sua opinião, quais os principais desafios e obstáculos que se apresentam para uma maior consolidação da Administração, enquanto profissão, no Brasil?[1 e 2] Em sua opinião, qual a importância social da profissão de administrador frente a outras profissões (como Advocacia, Medicina, Engenharia)? [3] Como o senhor avalia a participação relativa (inserção) de Administradores nas posições executivas na sua organização? [4] Quais os principais desafios para uma maior inserção profissional do Administrador? [5] Quais as possíveis estratégias, em sua opinião, para aumentar a legitimidade e o *status* da profissão de Administração para a sociedade (em geral) e para as organizações (em particular)? [5] Em sua percepção, qual o nível de reconhecimento social que a sua organização atribui, de maneira geral, ao Administrador, frente a outras profissões? [4] Quais as implicações da regulamentação profissional sobre os objetivos de competitividade e eficiência organizacionais? [4] Como o(a) senhor(a) avalia o perfil e o desempenho do profissional de gerencial formado em Administração em relação a outros profissionais de formações diversas que ocupam posições de gestão em sua organização? [4] Quais os maiores desafios para uma maior disseminação e institucionalização da legislação que concerne ao Administrador? [4]
Compreender as	Que estratégias poderiam ser adotadas para o aumento do

implicações das mudanças institucionais sobre a profissão de administrador no Brasil	reconhecimento da profissão de Administração perante a sociedade civil e as organizações no atual contexto das profissões? [1, 2] Quais as principais ações ou estratégias desenvolvidas e planejadas para o fortalecimento da profissão de administrador no Brasil no atual contexto? [3] Em sua opinião, quais os principais desafios e obstáculos que se apresentam para uma maior consolidação da Administração no atual contexto das profissões no Brasil? [3] Quais os possíveis caminhos para conciliar a regulamentação das profissões (em geral) e da Administração (em particular), com os objetivos de competitividade e eficiência organizacionais? [4]
Legenda: 1 – Perguntas direcionadas a representantes de associação nacional de ensino em Administração; 2 – Perguntas destinadas a representantes de associação nacional de pesquisa em Administração; 3 – Perguntas direcionadas a representante de órgão de classe federal; 4 – Perguntas destinadas a representantes de entidades empresariais e executivos de abrangência nacional; 5 – Perguntas dirigidas a representante de sindicato nacional de Administração.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

3.5 PROCESSO DE ANÁLISE DO MATERIAL EMPÍRICO

A linguagem e a comunicação assumem papel de destaque para a compreensão dos processos de institucionalização e de mudança institucional (CORNELISSEN *et al.*, 2015). Para Cassell e Simon (2004), a linguagem funciona como um poderoso meio pelo qual os indivíduos constroem o seu mundo e a si mesmos, ajudando-os a compreender como e por que esses constructos são forjados de maneiras particulares. De acordo com Phillips e Malhotra (2017), a construção de significados institucionalizados não é um processo linear, mas sim um processo moldado e remoldado de forma contínua, com base em uma interação comunicacional entre os diversos atores envolvidos. Nisso, o elemento comum entre esses atores é a linguagem. Dessa forma, os métodos linguísticos permitem com que o pesquisador compreenda, com maior profundidade, como os significados (e as instituições) são construídos por meio da interação social.

Isso posto, o material empírico proveniente das entrevistas transcritas e dos documentos foram submetidos à técnica de **análise qualitativa de conteúdo**. A análise qualitativa de conteúdo, de acordo com Schreier (2014), é um método flexível e, ao mesmo tempo, sistemático para a análise de dados verbais, como o texto e a fala, que permite um

avanço e um aprofundamento na análise de material empírico ao considerar a complexidade dos significados e o contexto das comunicações, viabilizando uma análise que vá além do que é dito/manifesto. É nesse sentido que também se posiciona Mayring (2002), ao defender que a análise qualitativa de conteúdo permite maior poder explicativo quando comparada à análise de conteúdo com foco quantitativo, pois a primeira permite não apenas a análise dos elementos presentes do texto, mas o seu contexto e os significados latentes. Isto é possível graças ao rigoroso controle metodológico da análise qualitativa de conteúdo suportada pelo desenvolvimento de categorias de análise e por um sistema de codificação equilibradamente constituído a partir do *corpus* empírico, de forma alinhada ao quadro teórico de referência e aos objetivos do estudo.

A essência da análise qualitativa de conteúdo está na atribuição sistemática e sucessiva de categorias e códigos ao material empírico, o que possibilita sua análise sistematizada e de forma integrada com a teoria, permitindo ao pesquisador o enfoque adequado nos aspectos e significados pertinentes relacionados a sua investigação e problema de pesquisa, aumentando a confiabilidade do empreendimento investigativo (FLICK, 2014).

Para Schreier (2014), a análise qualitativa de conteúdo se operacionaliza por meio das seguintes fases ou etapas: definição do problema de pesquisa; a seleção do material empírico; elaboração de um quadro de categorização e codificação (fase que se subdivide nas sub-etapas de segmentação, teste de categorias e códigos e avaliação final acerca do sistema de categorias e códigos, com sua eventual modificação, em caso de necessidade); análise principal; e apresentação e interpretação das descobertas. O Quadro 6, a seguir, discorre sobre as principais etapas do procedimento analítico que pautaram esta investigação.

Quadro 6 – Etapas da análise qualitativa de conteúdo

Etapa	**Descrição**
1 – Definição do problema de pesquisa	Etapa inicial que ocorreu no início da formatação do projeto de pesquisa.
2 – Seleção do material empírico	Fase delimitada pelos objetivos específicos, que orientaram a formulação das questões do instrumento e que definiram, dentro dos limites propostos pelo problema de pesquisa e pelos marcos teóricos de referência, os contornos do presente empreendimento investigativo.
3 – Elaboração de quadro de categorização e codificação	É considerada a etapa mais importante do método, e que consistiu na elaboração sistemática e iterativa de categorias e códigos. Essa etapa foi desenvolvida se levando em consideração as evidências empíricas e a perspectivas teóricas utilizadas, de forma equilibrada.
4 – Análise principal	Essa fase envolveu a aplicação do sistema de categorias e códigos desenvolvidos na etapa anterior e sua atribuição ao *corpus* empírico da pesquisa, permitindo ao pesquisador encaminhar a discussão de forma

	articulada ao recorte teórico, sem perder de vista a questão de pesquisa.
5 – Apresentação e interpretação das descobertas	Após a realização das etapas anteriores, o pesquisador se tornou apto para desenvolver e aprofundar sua discussão com base nos diferentes segmentos em que foi dividido o material empírico, devidamente contextualizados e analisados com base na perspectiva teórica de referência, com o intuito de atender aos objetivos do trabalho e encaminhar, oportunamente, a resposta ao problema de pesquisa estabelecido.

Fonte: Adaptado de Schreier (2014) e Mayring (2000).

Como retratado no Quadro 6, após o **desenvolvimento do problema de pesquisa**, ponto de partida de qualquer esforço investigativo, a próxima etapa consistiu na **seleção do material empírico**, desdobramento resultante do refinamento do problema de pesquisa em objetivos operacionalizáveis. Neste trabalho, a seleção do material empírico, respeitando os parâmetros das boas práticas em pesquisa qualitativa e as particularidades da análise qualitativa de conteúdo, preocupou-se, especialmente, na obtenção de um volume de material empírico adequado à complexidade do problema de pesquisa e, ao mesmo tempo, oriundo de diversas fontes, refletindo a diversidade de fontes, que constitui, na visão de Schreier (2014), um dos mais importantes critérios para aumentar a confiabilidade dos resultados da pesquisa. A busca em atender a esses critérios motivou a seleção de variados sujeitos de pesquisa representativos de diversos segmentos relacionados ao campo da Administração profissional como executivos, entidades de representação empresarial, entidades de representação profissional e sindical, além de entidades representativas de instituições de ensino e pesquisa, em nível nacional, conforme se observa no Quadro 3 (item 3.3 deste capítulo metodológico).

A terceira etapa, a **elaboração de quadro de categorização e codificação**, marca o início da análise propriamente dita, sendo considerada a etapa mais importante da análise qualitativa de conteúdo e que consistiu na elaboração sistemática e iterativa de categorias e códigos. Esta fase se subdividiu em três subetapas: segmentação do material empírico; a proposição e a avaliação de categorias e códigos (em duas rodadas para maior confiabilidade); e a revisão final do sistema de codificação antes de partir para etapa seguinte, a da análise principal. O Quadro 7 apresenta as categoriais analíticas e os códigos resultantes.

Quadro 7 – Categorias analíticas, dimensões teóricas abarcadas e códigos

Categorias de análise	**Objetivos específicos**	**Dimensões teóricas abarcadas**	**Códigos**
Marcos regulatórios do campo profissional da Administração	Conhecer os marcos regulatórios mais significativos para a estruturação do campo da Administração, enquanto profissão, no país	Institucionalismo Organizacional. Campo organizacional. Processos de institucionalização.	Legislação de regência da profissão. Políticas governamentais. Nível de conhecimento sobre as prerrogativas da profissão. Desenvolvimento nacional. Competitividade. Forças de mercado. Demandas organizacionais.
Papel dos atores na configuração do campo da Administração profissional	Mapear os atores organizacionais e sociais mais relevantes e seus respectivos papéis no processo de institucionalizaçã o da profissão da Administração, no contexto brasileiro	Legitimidade organizacional. Agentes de legitimação. Processos de institucionalização.	Atores governamentais. Atores não governamentais. Representatividade e articulação. Regulamentação. Ensino. Prática de Pesquisa. Disseminação do pensamento administrativo. Registro e fiscalização profissional. Conscientização. *Lobby*. Sanções. Outras ações afirmativas.
A legitimidade da Administração no Brasil	Identificar os fatores que afetam o processo de legitimação da profissão de Administração no Brasil	Legitimidade organizacional. Institucionalismo Organizacional. Processos de institucionalização e mudança institucional. Profissões sob um enfoque sociológico e institucional.	Reconhecimento e valorização profissional. Nível de inserção profissional. *Status* frente a outras profissões. Credibilidade e capital simbólico (autoridade). Respeito à legislação de regência. Nível de efetividade das ações dos agentes de legitimação. Coordenação entre os atores. Qualidade da formação e adequação do profissional. Alterações legislativas. Configuração da atividade administrativa.
Desdobramentos da dinâmica institucional sobre a profissão de administrador	Compreender as implicações das mudanças institucionais sobre a profissão de administrador no Brasil	Processos de mudança institucional. Deslegitimação. Profissões sob um enfoque sociológico e institucional.	Alteração nos paradigmas tecnológicos e sociais. Valores e crenças. Desregulamentação/flexibilização. Alteração na composição dos grupos profissionais. Perda de espaço para outras profissões. Desprofissionalização/ diluição profissional. Novas configurações e arranjos profissionais. Modificação do conceito de profissões.

Fonte: Elaborador pelo autor (2021).

A quarta etapa, denominada **análise principal,** é a fase em que ocorreu a aplicação do sistema de categorias e códigos, desenvolvidos na etapa anterior, ao *corpus* empírico da pesquisa, permitindo ao pesquisador encaminhar, na etapa seguinte, a discussão de forma articulada com a teoria.

Por fim, como etapa final da análise qualitativa de conteúdo, chegou-se à **apresentação e interpretação das descobertas**, momento em que o pesquisador desenvolve e aprofunda sua discussão com base nos diferentes segmentos em que foi dividido o material empírico, devidamente contextualizados e analisados à luz dos marcos teórico-conceituais de referência, com o intuito de atender aos objetivos do trabalho e responder ao problema de pesquisa posto.

Como método analítico complementar utilizado para a análise dos marcos regulatórios, foi utilizada a técnica interpretativa da **hermenêutica jurídica**. De acordo com Iamundo (2017), a hermenêutica jurídica recebeu significativo aporte histórico e conceitual da hermenêutica em geral ou filosófica, particularmente a compreensão de que o sujeito e objeto do conhecimento, assim como o próprio conceito do Direito, são constructos socioculturais (EDELMAN; STRYKER, 2005; SILBEY, 2013). Para o autor, a hermenêutica filosófica se apresenta como uma abordagem teórica que permite o estabelecimento de parâmetros para a compreensão de processos que ocorrem no limiar entre o pensado e o enunciado. Trata-se de uma abordagem teórica que se operacionaliza por meio da interpretação, que se constitui, em essência, na técnica ou método de aplicação daquela abordagem. Isso posto, a hermenêutica jurídica se apresenta como método que busca ampliar o conhecimento, a compreensão e a interpretação do ordenamento jurídico, de modo a reduzir a abstração das normas jurídicas, que afetam ou condicionam a realidade social.

A função precípua da hermenêutica jurídica é determinar o sentido e o alcance das normas jurídicas. As normas jurídicas – gênero do qual são espécies a Constituição, as leis, os decretos, as resoluções e outros dispositivos que regulam fatos da vida cotidiana de interesse do Direito, os chamados "fatos jurídicos" – por se tratarem, em última instância, de fatos sociais valorados e normatizados, requerem uma técnica de interpretação que revele ao seu destinatário o verdadeiro significado e alcance. De acordo com Maximiliano (2020), os dispositivos legais trazem regras gerais que normatizam as relações jurídicas, mas, geralmente, não se aprofundam nem apresentam os contornos de seu relacionamento com outras normas que compõem o ordenamento jurídico pátrio. Dessa forma, sustenta o autor, é necessário que o intérprete consiga relacionar o texto abstrato trazido pela norma ao caso

concreto, isto é, que seja capaz de aplicar a norma jurídica corretamente ao fato social do seu interesse.

Apesar de voltados para toda a coletividade, e não apenas para os juristas, os dispositivos legais nem sempre possuem uma redação clara, o que requer maior esforço interpretativo. Além disso, é preciso considerar, também, a hierarquia das normas jurídicas e a relação de uma norma determinada com outra dentro do ordenamento jurídico para uma interpretação adequada.

Destarte, a hermenêutica jurídica oferece ao interessado, dentre outros, os seguintes procedimentos interpretativos: a gramatical, a sistemática, a histórica e a teleológica. Naturalmente, toda forma de interpretação se inicia pela técnica gramatical, pois a linguagem é o primeiro veículo de disseminação da vontade do legislador. Quando essa não é suficientemente clara na redação de dado dispositivo legal, o intérprete lança mão de outras técnicas interpretativas, como a interpretação teleológica, que prioriza mais a intenção do legislador do que o texto literal da Lei; a sistemática, que determina a compreensão de uma norma em harmonia com outras normas componentes do sistema jurídico; a histórica, que analisa o dispositivo legal no contexto histórico em que foi formulado e o aplica segundo o contexto vigente, além de outras, como a interpretação lógica e a valorativa (IAMUNDO, 2017; REALE, 2019).

O Quadro 8, a seguir, sintetiza o desenho metodológico da pesquisa.

Quadro 8 – Desenho metodológico da pesquisa

<table>
<tr><td>Problema</td><td colspan="4">Como ocorre o processo de institucionalização da Administração enquanto profissão no contexto brasileiro, identificando os desafios atuais e futuros para sua maior legitimação?</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Objetivo Geral

Analisar o processo de institucionalização da Administração, enquanto profissão, identificando os desafios atuais e futuros para sua maior legitimação no contexto brasileiro.</td><td rowspan="2">Objetivos Específicos</td><td colspan="3">Método</td></tr>
<tr><td>Tipos de Fontes</td><td>Apreensão</td><td>Análise</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Conhecer os marcos regulatórios mais significativos para a estruturação do campo da Administração, enquanto profissão, no país</td><td>Primárias</td><td>Entrevistas</td><td rowspan="2">Análise qualitativa de conteúdo/ hermenêutica jurídica</td></tr>
<tr><td>Secundárias</td><td>Pesquisa documental</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Mapear os atores mais relevantes e seus respectivos papéis no processo de institucionalização da profissão da Administração, no contexto brasileiro</td><td>Primárias</td><td>Entrevistas</td><td rowspan="2">Análise qualitativa de conteúdo</td></tr>
<tr><td>Secundárias</td><td>Pesquisa documental</td></tr>
</table>

	Identificar os fatores que afetam o processo de legitimação da profissão de administrador no Brasil	Primárias	Entrevistas	Análise qualitativa de conteúdo
		Secundárias	Pesquisa documental	
	Compreender as implicações das mudanças institucionais sobre a profissão de administrador no Brasil	Primárias	Entrevistas	Análise qualitativa de conteúdo
		Secundárias	Pesquisa documental	

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

3.6 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

Com o objetivo de assegurar a aderência deste estudo aos parâmetros determinados pela UFPB e pelo seu comitê de ética de pesquisa em seres humanos, esta seção busca enumerar os principais esforços empreendidos pelo pesquisador para uma prática de pesquisa ética, segura e alinhada aos referidos regulamentos.

Em primeiro lugar, há de se assegurar que, em que pese a presença de seres humanos, a pesquisa possuiu uma característica de mínima invasividade. O foco das questões do instrumento se concentrou em ações, atividades, processos, práticas, decisões e valores pertinentes à estruturação do campo profissional da Administração no Brasil. Mesmo assim, para evitar quaisquer desconfortos, o pesquisador assegurou o anonimato de todas as fontes pessoais. O anonimato absoluto nem sempre é viável, tendo em vista que a profusão de detalhes revelados por determinados sujeitos, bem como a indicação da organização ou entidade social de origem, pode mitigá-lo. Em todo caso, dados pessoais, nomes de envolvidos ou terceiros foram codificados para assegurar a privacidade dos indivíduos.

A adequação da pesquisa aos parâmetros éticos exigidos é uma dimensão essencial da atividade investigativa. Indo além do alinhamento das práticas de pesquisa aos valores sociais – algo que é extremamente relevante –, a preocupação ética também ajuda a assegurar a confiabilidade dos resultados. Gibbs (2009) defende que a atuação ética do pesquisador é um elemento integrante do conceito qualidade da pesquisa. Dentre os principais parâmetros éticos amplamente reconhecidos pela comunidade de pesquisa que pautaram a ação do pesquisador na condução de seu esforço investigativo, destacam-se: o expresso consentimento dos sujeitos; a lealdade e a transparência do pesquisador no trato para com eles; o resguardo de sua confidencialidade e privacidade; e a busca pela confiabilidade dos dados empíricos e sua interpretação parcimoniosa (FLICK, 2009).

Este pesquisador assumiu o empenho em respeitar os valores e parâmetros éticos que são devidos a uma investigação entendida como séria. Além desse compromisso, de forma concreta, este pesquisador, para este trabalho, apresentou a utilização do consentimento informado (ver Apêndice A) e o anonimato das transcrições, com a denotação dos sujeitos de pesquisa por meio do sistema de códigos apresentados no Quadro 3.

Por fim, cabe deixar claro que o presente estudo é dispensado de prévia submissão e análise por Comitê de Ética, tendo em vista que sua metodologia não implica em riscos aos participantes, conforme disposições da Resolução nº 510/2016 do CONEP. Adicionalmente, seu anonimato e livre consentimento esclarecido são assegurados por adesão expressa e voluntária, materializada no respectivo TCLE (Apêndice A), em conformidade com os parâmetros da referida resolução.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O objetivo desta seção é descrever e analisar os dados primários e secundários coletados a respeito do processo de institucionalização da profissão de administrador no Brasil, com ênfase nos elementos que afetam sua legitimação como instituição social e interpretá-los à luz do quadro de referência conceitual utilizado como suporte teórico para este trabalho. O material empírico primário obtido por meio das entrevistas foi, sempre que possível, analisado e discutido de forma integrada ao material empírico secundário, resultado da pesquisa documental. Tal estratégia permitiu uma análise contextualizada e comparada do papel dos diversos atores envolvidos nos processos de institucionalização e legitimação da profissão de Administrador.

4.1 MARCOS REGULATÓRIOS ESTRUTURANTES DO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL

O objetivo desta seção é identificar os principais marcos regulatórios que contribuíram para a estruturação e processo de institucionalização do campo da Administração profissional no Brasil ao longo das últimas décadas, com especial destaque para a Lei 4.765/69, que regulamenta a profissão de administrador no Brasil. A referida lei de regência da profissão será analisada em conjunto com outras espécies normativas, como resoluções e decretos, com ela relacionados, que regulamentam, em minúcias, diversos assuntos tratados na norma que regulamenta as atividades do Administrador. Adicionalmente, alguns dispositivos constitucionais, por afirmarem princípios para interpretação e alcance de todas as normas jurídicas, em função da supremacia da ordem constitucional, serão utilizados como parâmetros para a intepretação sistemática das disposições legislativas insculpidas na Lei 4.765/69. O Estado é o arcabouço formado pelo aparato político-administrativo e que possui grande poder sobre a sociedade. Em termos de formatação institucional, possui uma influência notável para definir a natureza, a capacidade e os direitos de atores políticos e econômicos. O primeiro desses instrumentos é o poder regulativo, materializado por meio do aparato legal (MORAES, 2019; SCOTT, 1994). Para a identificação dos marcos regulatórios estruturantes nesta seção, o pesquisador se utilizou, de forma preponderante, da pesquisa documental baseada na análise da legislação de regência da profissão e de outros dispositivos pertinentes.

Com o pressuposto de que a compreensão da dimensão legal é um elemento relevante para a compreensão de um processo de institucionalização, tendo em vista sua influência sobre as estruturas dos relacionamentos entre os diversos atores sociais ajudando a moldar o ambiente institucional (GUIMARÃES; GOMES; GUARIDO FILHO, 2018), relaciona-se a seguir os principais acontecimentos que ajudaram a institucionalizar a Administração como campo profissional. O conceito de campo organizacional possui grande relevância para a compreensão da dinâmica institucional, tendo em vista que as relações que se estabelecem entre as organizações e outros atores da sociedade não são apenas o resultado de suas atividades; são também importantes mecanismos institucionais capazes de delimitar e definir suas possibilidades para ação, em determinados contextos espaciais e temporais (MACHADO-DA-SILVA; GUARIDO FILHO; ROSSONI, 2006).

Isso posto, a noção de campo organizacional aumenta a compreensão dos fenômenos sociais na medida em que parte do pressuposto de que as ações das organizações e dos diversos grupos e atores sociais não são resultado de processos puramente racionais, mas prioritariamente condicionadas pelas dimensões regulativa, normativa e cultural-cognitiva do ambiente institucional, que restringem o número de opções a um conjunto de opções consideradas legítimas pelo sistema social. A dimensão regulatória, como se percebe, não é a única força condicionante dos processos de institucionalização. Ao lado da dimensão regulativa, tem-se as normativa e cultural-cognitiva, importantes dimensões do ambiente institucional e que também afetam a orientação estratégica, o formato das diferentes organizações e o comportamento dos atores sociais. Contudo, é inegável a influência recíproca da dimensão regulativa com as outras duas dimensões, além de a dimensão regulativa ser a faceta mais visível e acessível da dinâmica institucional, sendo por isso utilizada nesta seção como ponto de partida (WOOTEN; HOFFMAN, 2017).

4.1.1 Marcos regulatórios históricos mais significativos para a Administração no Brasil

As raízes do processo de institucionalização da profissão de administrador no Brasil remontam ao Século XIX, com o surgimento da primeira Escola de Comércio no Rio de Janeiro, influenciado por alguns acontecimentos históricos significativos. Em meados do Século XIX, nos países desenvolvidos, a Administração dá os primeiros passos em seu processo de profissionalização. O crescimento das organizações, fruto do desenvolvimento econômico dos Estados Unidos e de países da Europa ocidental, aumenta a demanda por

profissionais capazes de gerenciar as grandes corporações que surgiam e operavam em ambientes cada vez mais complexos (KHURANA, 2007). Tais fenômenos estimularam a evolução da Ciência e da prática administrativa ao longo das décadas seguintes e do Século XX. Em decorrência desses processos, no Brasil, em 1808, D. João VI instituiu, mediante Carta Régia, a abertura dos portos nacionais com as nações amigas de Portugal, o que propiciou intenso aumento da atividade comercial brasileira. Décadas depois, sob o império de D. Pedro II, foi promulgada a Lei n° 556, de 25 de junho de 1850, instituindo o Código Comercial, com o objetivo de regulamentar as relações comerciais do Brasil (BRASIL, 1850).

O crescimento do volume das transações comerciais internas e externas aumentou a demanda por trabalhadores com maior nível de qualificação. Dada a lacuna educacional brasileira, as escolas de comércio tiveram um papel de pioneirismo na formação de capital humano dotado de algumas das competências necessárias para a prática administrativa em organizações públicas e privadas, entre o fim do Século XIX e início do Século XX, quase meio século antes da implementação das primeiras escolas superiores de Administração no Brasil. A primeira escola de comércio do país foi criada em 1856, no Rio de Janeiro, então capital da corte, pelo Decreto Imperial 1.763. No início do Século XX, tais escolas também já se encontravam em funcionamento em São Paulo (SP) e Juiz de Fora (MG). As escolas de comércio foram regulamentadas e seus diplomas reconhecidos por meio do Decreto 1.339, de 09 de janeiro de 1905, assinado pelo Presidente Rodrigues Alves (BARROS, 2017).

A começar da década de 1930, as políticas governamentais instituídas pelo Governo Vargas, que contribuíram para a disseminação do pensamento administrativo no Brasil, lançaram as bases para o início do processo de industrialização nacional e permitiram, nas décadas seguintes, um rápido crescimento da economia nacional. Em 1938, foi instituído, pelo Decreto-lei n° 579, o Departamento de Administração e Serviço Público (DASP), constituído como um departamento subordinado diretamente ao Presidente da República e que tinha como objetivo principal aumentar a eficiência no serviço público, estabelecendo diversos critérios para a gestão da máquina pública, com base no uso de ferramentas administrativas. É possível perceber a influência da gerência científica, de origem norte-americana, sobre a redação de seus diversos artigos. Sem dúvidas, foi um dos instrumentos legislativos que mais contribuíram para a disseminação do pensamento administrativo na primeira metade do Século XX (BARROS; CARNEIRO, 2018).

Alguns anos após a criação do DASP, como decorrência da crescente disseminação do pensamento administrativo no Brasil e da necessidade de propagação dos princípios da

gerência científica no país, foi instituída a Fundação Getúlio Vargas, por meio do Decreto-lei 6.693, de 14 de julho de 1944. A instituição foi criada com o objetivo de formar recursos humanos para ocupar posições de gestão na Administração pública e privada. A FGV foi inicialmente estruturada por meio de um processo de cooperação com instituições especializadas no ensino em Administração dos Estados Unidos. O aumento da demanda por gestores e administradores profissionais no país decorreu do progressivo processo de industrialização da economia brasileira, iniciado nos anos 1930, com a política de substituição de importações, vindo a se consolidar nos anos 1950 (CICMANEC; NOGUEIRA, 2018).

O registro do primeiro curso superior de Administração data do ano de 1941, ofertado pela primeira vez, em território nacional, pela Escola Superior de Administração de Negócios, tendo como modelo a *Graduate School of Business*, da Universidade de Harvard (FEI, 2021). Em 1952, é inaugurada a Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas, com a missão de propagar um ensino voltado a atender às necessidades produtivas das grandes empresas que começavam a se instalar no país, como reflexos da industrialização brasileira. Nesse período, apenas para efeito de comparação, os Estados Unidos já formavam cerca de quatro mil bacharéis em Administração por ano (NICOLINI, 2003; CFA, 2020). Apenas em 08 de julho de 1966, por meio do Parecer 307, expedido pelo então Conselho Federal de Educação, é que foi instituído o primeiro currículo mínimo a servir de norte para a formação do administrador no Brasil, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Lei n° 4769/65, que regulamentou a profissão de Administração no país.

O Quadro 9, a seguir, relaciona os principais marcos regulatórios que influenciaram a estruturação do campo da Administração profissional, associando-os às principais transformações e eventos históricos que ocorreram no período.

Quadro 9 – Síntese dos marcos regulatórios históricos que influenciaram a institucionalização da Administração no Brasil

Marco regulatório	**Finalidade**	**Contexto histórico**
Carta Régia de D. João VI, de 28 de janeiro de 1808	Determinar a abertura dos portos brasileiros ao comércio com países aliados de Portugal	Crescimento do comércio internacional e necessidade de maior inserção do Brasil
Lei n° 556, de 25 de junho de 1850 (Código Comercial Brasileiro)	Disciplinar as relações comerciais no território brasileiro e entre o Brasil e outras nações	Aumento do volume das transações comerciais decorrentes da abertura do país ao comércio internacional
Decreto Imperial 1.763, de 14 de maio de 1856	Disciplinar o funcionamento e o currículo da Escola de Comércio do Rio de Janeiro	Expansão das atividades comerciais, com aumento da demanda por mão-de-obra com

		melhor nível de qualificação
Decreto Presidencial n° 1.339, de 09 de janeiro de 1905	Unificar os currículos, reconhecer diplomas e propiciar as bases para a expansão do ensino comercial no Brasil	Expansão das atividades comerciais, com aumento da demanda por mão-de-obra com melhor nível de qualificação em diversas regiões do país
Decreto-Lei n° 579, de 30 de julho de 1938	Instituir o DASP, órgão responsável pela modernização da gestão do aparato administrativo brasileiro	Intensas mudanças políticas, sociais e econômicas derivadas da Revolução de 1930
Decreto-Lei n° 6.693, de 14 de julho de 1944	Institui a FGV, como a missão de formar recursos humanos para ocupar posições de gestão na Administração pública e privada	Aumento na demanda por gestores em função do processo de industrialização da economia brasileira
Lei 4.769, de 09 de setembro de 1965	Regulamentar a profissão de administrador no Brasil	Intensificação do processo de industrialização brasileiro e crescimento econômico. Proliferação do número de novas organizações
Parecer 307 do Conselho Federal de Educação, de 08 de julho de 1966	Estipular os currículos mínimos para a formação do administrador no Brasil, em consonância com as disposições da Lei 4.769/65	Aumento da demanda por profissionais qualificados para ocupar cargos de gestão em organizações no Brasil

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Analisando os dispositivos legais em perspectiva com os acontecimentos históricos narrados, evidencia-se que a Administração se desenvolve e se estrutura, na sociedade brasileira, à medida que aumentam o volume e a complexidade das transformações sociais.

O processo de institucionalização evidenciado, em parte, pela análise das diversas legislações que ajudaram o campo da Administração a se consolidar no Brasil auxilia a compreender os processos pelos quais as instituições administrativas surgiram, consolidaram-se e ganharam estabilidade, institucionalizando-se com um campo profissional emergente. A análise dos instrumentos regulatórios ajuda a compreender as transformações sociais que repercutiram sobre a estrutura da atividade de Administração nas últimas décadas e que tiveram influência em seu processo de institucionalização. As transformações sociais influenciaram inovações legislativas que afetam e são afetadas pela dinâmica de mobilização de diversos atores sociais, sendo relevantes para a compreensão dos processos institucionais. Para Berger e Luckmann (2003), a institucionalização é um processo relevante para a consolidação de grupos sociais duradouros. Observa-se que as transformações institucionais e suas implicações sobre a profissão de administrador ocorreram de forma intimamente relacionada ao desenvolvimento de normas jurídicas, que são reflexos de políticas

governamentais e do resultado da mobilização de diversos atores sociais, particularmente das associações profissionais. A legislação, aliada a outros fatores de ordem política, tecnológica e social, ou como resultado de tais transformações sociais, possui um importante papel como um dos instrumentos capazes de iniciar, transformar e moldar a ordem institucional vigente (EDELMAN, 2004; SCOTT, 1994; TOLBERT; ZUCKER, 1997).

Pela importância da Lei 4.769/65 na estruturação do campo de atuação do profissional de Administração no Brasil, analisar-se-á em detalhes seus principais pontos nos itens a seguir.

4.1.2 Visão geral da Lei 4.769/65

A Lei n° 4.769, que regulamenta a atividade de nível superior de Administração no Brasil, foi sancionada, em 9 de setembro de 1965, pelo então presidente Humberto de Alencar Castelo Branco. A referida lei possui 22 artigos e completa, em 2021, 56 anos de vigência. Ao longo deste período, a legislação de regência da profissão de administrador permaneceu praticamente inalterada, ao contrário das demandas sociais, da dinâmica organizacional e do mercado de trabalho, que passaram por significativas transformações (BRASIL, 1965; LEICHT; FENNELL, 2008).

A lei de regência da profissão de administrador passou por apenas três alterações legislativas até o ano de 2021, duas das quais estão relacionadas ao quórum e aos requisitos para eleição dos membros para a composição dos Conselhos Federal e Regionais de Administração. Uma terceira alteração legislativa surgiu com o objetivo de alterar a denominação do profissional de Administração. A Lei 4.769/65, quando de sua promulgação, denominou o profissional de Administração como "Técnico em Administração". Eis a redação do artigo 1º da lei:

> O Grupo da Confederação Nacional das Profissões Liberais, constante do Quadro de Atividades e Profissões, anexo à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, é acrescido da categoria profissional de **Técnico de Administração** (BRASIL, 1965, grifo nosso).

Independentemente da nomenclatura empregada à época de publicação do dispositivo legal, o art. 3º, alínea a, do referido dispositivo legal deixa claro que se trata de uma profissão de nível superior (grifo do autor):

> O exercício da profissão de Técnico de Administração é privativo: a) dos **bacharéis** em Administração Pública ou de Empresas, diplomados no Brasil, em cursos regulares de **ensino superior**, oficial, oficializado ou reconhecido, cujo currículo seja fixado pelo Conselho Federal de Educação (...) (BRASIL, 1965).

Hodiernamente, o termo "técnico", nem sempre de maneira precisa, tem sido usado para se referir a um determinado ofício ou a uma atividade especializada que não possua como requisito a exigência de formação em nível superior. Mesmo em uma profissão gerencial, como é o caso da Administração, em que prevalece o uso de competências humanas e conceituais, a competência técnica também é necessária, pois a prática administrativa requer conhecimentos e habilidades especializados do seu profissional, mesmo se levado em consideração que o campo de conhecimento da Administração é vasto e dotado de contribuições de inúmeras áreas do conhecimento (DRUCKER, 2001; MOTTA, VASCONCELOS, 2006). Dessa forma, como estratégias para afastar a profissão de Administração de percepções equivocadas e tentar aumentar o reconhecimento social da atividade administrativa como profissão de nível superior, os representantes dos órgãos de classe se articularam junto ao Congresso e conseguiram alterar, por meio da Lei 7.321/1985, a denominação da profissão e, consequentemente, os próprios órgãos de fiscalização, registro e regulamentação profissional, conforme se depreende da leitura do art. 1º do citado dispositivo:

> Art. 1º - O Conselho Federal de Técnicos de Administração e os Conselhos Regionais de Técnicos de Administração passam a denominar-se **Conselho Federal de Administração** e **Conselhos Regionais de Administração**, respectivamente. Parágrafo único. Fica alterada, para **Administrador**, a denominação da categoria profissional de Técnico de Administração (BRASIL, 1985, grifo nosso).

A denominação de uma profissão é um elemento simbólico relevante que, em conjunto com outros fatores, ajuda a consolidar, no imaginário coletivo, a identidade de uma profissão; além disso, os aspectos valorativos e simbólicos são significativos para o estudo das profissões, sob a ótica institucional (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). Além da consideração material da dinâmica relacional entre os atores, a ordem simbólica dessas relações precisa ser considerada, para que a ação coletiva possa ser imbuída de sentido (LEICHT; FENNELL, 2008; SCOTT, 2008).

A síntese esquemática da Lei 4.769/65 é apresentada no Quadro 10, que apresenta uma visão geral da norma jurídica, trazendo os seus pontos mais relevantes.

Quadro 10 – Síntese esquemática da Lei 4.769 de 1965

Conteúdo	Artigos
Definição das atribuições de competência privativa do Administrador	Art. 2º
Habilitação para atuação como Administrador	Art. 3º
Disposições sobre a instituição, organização e funcionamento dos Conselhos Federal e Regionais	Arts. 6º a 13°
Disposições sobre o registro de profissionais e de organizações	Arts. 14° e 15°
Sanções e penalidades em caso de descumprimento da legislação	Art. 16°
Estímulo à articulação entre diversos atores para a disseminação do pensamento administrativo e os princípios da profissão	Arts. 17° a 19°

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Conforme se depreende da análise do Quadro 10, a legislação de regência do profissional de Administração está estruturada em estipular, de um lado, **requisitos para o exercício profissional** e a **delimitação de áreas de atuação privativa** do Administrador; e, de outro, o **uso de mecanismos de sanções e penalidades** para todos aqueles que atuarem em desconformidade com as exigências legais.

A seguir, serão analisados os dispositivos mais relevantes da legislação de regência do administrador que revelam a forma como está delineada sua atividade e apontam o modelo de profissionalização desejado pelo legislador. Compreender como tal profissão está estruturada do ponto de vista legal permitirá a visualização dos elementos que afetam sua legitimação no contexto brasileiro e como o processo de institucionalização da Administração sofreu influência do modelo das profissões em sentido estrito.

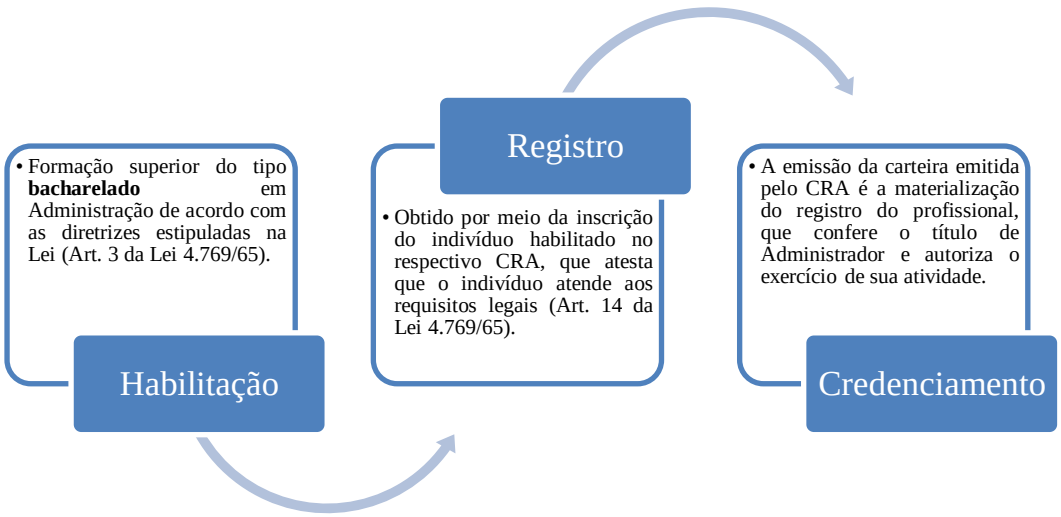
4.1.3 A habilitação, o registro profissional e a definição das atribuições de competência privativa do administrador à luz da Lei 4.769/65 e de outros dispositivos correlatos

Nesta seção, serão analisados os trechos da Lei 4.769/65 relacionados à formatação do modelo profissional da Administração, analisando particularmente as **exigências para habilitação** do profissional de Administração, o **registro profissional**, as **sanções aplicáveis**

em caso de descumprimento da legislação e, por fim, as chamadas **competências privativas**. Esses elementos são regulamentados nos artigos 2º, 3º, 14° e 15° da citada lei e constituem os elementos centrais da legislação de regência da profissão, permitindo a visualização do modelo desejado de profissão. Observando os termos destacados, percebe-se a intenção do legislador em delinear um modelo de profissionalização fechado (ou modelo dotado de *social closure*), também chamado de **modelo jurisdicional**, tendo em vista se fundamentar na força da Lei para a instituição de "jurisdições" em que só poderão adentrar e atuar profissionais devidamente habilitados e registrados, com a adequada chancela das respectivas associações profissionais (ABBOTT, 1988; WHITTINGTON; ANDERSON, 2019).

Como forma de facilitar a compreensão sistemática dos dispositivos legais, inicialmente, será abordada a habilitação legal do profissional, entendida como o nível e o tipo de formação exigida para a atividade, de acordo com o Art. 3º da Lei 4.769/65. Em seguida, será estudada a exigência do registro do profissional habilitado no conselho de sua unidade federativa, necessário ao exercício profissional como administrador, conforme exigência do seu Art. 14°. O administrador devidamente habilitado e registrado se torna apto para receber a Carteira de Identidade do Profissional. A carteira, emitida pelo Conselho Regional em que o interessado irá desempenhar suas atividades, tem *status* de credencial e funciona também como documento de identificação, por força da Lei. A Figura 2, a seguir, esquematiza essas questões:

Figura 2 – Sistemática de habilitação e registro para o exercício da Administração



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A análise da legislação demonstra a escolha do legislador por um modelo de profissão estritamente regulamentado e baseado em reserva de mercado, uma das características das profissões regulamentadas no Brasil, as quais buscam reproduzir as características das profissões em sentido estrito, na busca por maior *status* e legitimidade. Os grupos representantes dessas atividades, além de usufruírem de uma posição privilegiada na hierarquia das profissões, utilizam de seu capital político e poder de agência junto a outros atores coletivos com poder de estruturação das relações sociais (empreendedores institucionais), na busca por estruturar seu campo de modo a assegurar exclusividade de atuação apenas àqueles indivíduos que se dispõem a atender às exigências para admissão e de controle rigoroso das atividades pelos pares.

De acordo com Leicht e Fennell (2008), tal modelo se apresenta de forma mais recorrente em profissões que apresentam um corpo de conhecimento relativamente homogêneo e conferem ampla autonomia aos seus membros, como as atividades de médico e advogado. A reprodução de tal modelo não é tão simples para a área de Administração, seja pelo fato de a área não possuir o mesmo nível de reconhecimento e capital simbólico das profissões em sentido estrito, seja pela multiplicidade de áreas que compõem o conhecimento administrativo, dificultando a criação de uma "autoridade central" que busque tornar homogênea a prática conduzida pelo administrador (BARKER, 2010). Adicionalmente, há que se considerar a menor autonomia do administrador em relação às profissões em sentido estrito, dada a prevalência de sua atuação como um profissional com autonomia limitada pela estrutura organizacional.

O **Art. 3º da Lei 4.769/65 trata das exigências de habilitação** e é dividido em *caput*, três alíneas e um parágrafo único. Inicia-se a análise do dispositivo pelo *caput* e alínea *a*:

> Art 3º O exercício da profissão de Técnico de Administração é privativo: a) dos bacharéis em Administração Pública ou de Empresas, diplomados no Brasil, em cursos regulares de ensino superior, oficial, oficializado ou reconhecido, cujo currículo seja fixado pelo Conselho Federal de Educação, nos termos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961;

Essa primeira parte do artigo 3º, juntamente com a alínea *a*, deixa claro que o exercício da profissão de administrador é privativa, isto é, exclusiva dos portadores de diplomas de bacharelado emitidos por instituições oficiais de ensino de Administração Pública ou de Empresas, cujos currículos estejam em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais, estabelecidas pelo órgão do Ministério da Educação (atualmente, o

CNE/CES), na forma da Lei n° 9.394/96, que é a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, já que a referida Lei 4.024/61 citada no dispositivo em análise foi revogada pela atual LDB.

Prosseguindo na análise das exigências para habilitação do profissional de Administração, passa-se ao estudo da alínea *b* do art. 3º da Lei 4.769/65:

> b) dos diplomados no exterior, em cursos regulares de Administração, após a revalidação do diploma no Ministério da Educação e Cultura, bem como dos diplomados, até a fixação do referido currículo, por cursos de bacharelado em Administração, devidamente reconhecidos;

Esse trecho da Lei permite a atuação de administradores formados fora do país em território nacional, mas somente após a revalidação do diploma. Atualmente, tal competência pertence às universidades públicas, segundo o disposto no 48, 2º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96. O procedimento de revalidação nas universidades segue os parâmetros estipulados pela Portaria Normativa 22/2016, do Ministério da Educação. A revalidação funciona como importante mecanismo de controle indireto dos Conselhos Regionais no sentido de assegurar a atuação de profissionais formados no exterior com algum nível de compatibilidade com as diretrizes curriculares nacionais, garantindo uma formação relativamente padronizada. A alínea *b* previu, ainda, a regulamentação do exercício profissional pelos que já se encontravam formados, à época da promulgação da Lei, em instituições de ensino em Administração, mas desde que em universidades com cursos já reconhecidos. É importante lembrar que a primeira escola de Administração surgiu no país no início da década de 1940, mais de duas décadas antes da lei que regulamenta a profissão ser sancionada. O ensino de Administração no Brasil se inicia em 1941, pela Escola Superior de Administração e Negócios (ESAN), a primeira escola de Administração da América Latina que, em 1945, daria origem a FEI, em São Paulo (NICOLINI, 2003; CICMANEC; NOGUEIRA, 2018).

A alínea *c*, última alínea do Art. 3º, assegurou o chamado direito adquirido, ao permitir o registro daqueles que já contavam, à época de promulgação da Lei 4.769/65, com pelo menos 5 anos de exercício em atividades próprias de Administrador. O dispositivo legal abarcava aquelas atividades, independentemente de denominação, que requeriam do profissional a utilização predominante de ferramentas e técnicas administrativas. Eis a redação do dispositivo (grifo nosso):

> c) dos que, embora não diplomados nos termos das alíneas anteriores, ou diplomados em outros cursos superiores e de ensino médio, contem, **na data da vigência desta lei**, cinco anos, ou mais, de atividades próprias no campo profissional de Técnico de Administração definido no art. 2º.

Já o **parágrafo único do Art. 3º** buscou regulamentar o exercício para quem já ocupava o cargo com a denominação formal de administrador (na época chamado de "Técnico de Administração"), em organizações públicas ou privadas, de modo a respeitar, igualmente, o direito adquirido. Neste caso, a lei não estipulou exigência de tempo de atuação. A única exigência, implícita no dispositivo, era que o interessado comprovasse a ocupação em cargo com a denominação e atribuições compatíveis com a denominação profissional, até a data de publicação da lei pelo Diário Oficial da União, ocorrida em 09 de setembro de 1965.

> Parágrafo único. A aplicação deste artigo não prejudicará a situação dos que, até a data da publicação desta Lei, ocupem o cargo de Técnico de Administração, os quais gozarão de todos os direitos e prerrogativas estabelecidos neste diploma legal.

A segunda parte da alínea *b*, a alínea *c* e o parágrafo único do Art. 3º da Lei 4.769/65 possuem, nos dias de hoje, apenas interesse histórico, já que perderam o objeto pelo transcurso do tempo.

Após a lei deixar claro que a Administração é uma profissão que só pode ser desempenhada por quem possuir a habilitação legal – isto é, a formação na área segundo os critérios já mencionados –, ela estipula ainda um outro requisito: o **registro do profissional** no Conselho Regional da unidade da federação onde o profissional irá desempenhar suas atividades. Tal exigência aparece no **Art. 14°**, ***caput***, transcrito a seguir, com destaques do autor:

> Art. 14 **Só poderão exercer a profissão de Técnico de Administração os profissionais devidamente registrados nos C.R.T.A**., pelos quais será expedida a carteira profissional. 1º A falta do registro torna ilegal, punível, o exercício da profissão de Técnico de Administração. § 2º A carteira profissional servirá de prova para fins de exercício profissional, de carteira de identidade, e terá fé em todo o território nacional.

Como deixa claro o referido dispositivo, a habilitação profissional, isto é, a obtenção do diploma de acordo com os parâmetros da legislação educacional do país, não é suficiente para o exercício da profissão de administrador. A lei ainda estipula o registro profissional, ou

seja, o credenciamento do bacharel em Administração no Conselho Regional da unidade da federação onde pretende atuar. De acordo com a lei, portanto, somente após o registro o bacharel em Administração se torna um Administrador. Esse modelo é muito semelhante, não por coincidência, ao formato de profissões em sentido estrito, como a de médico, de engenheiro e de advogado. De acordo com Muzio, Aulakh e Kirkpatrick (2019), embora a sistemática de controle de acesso ao campo possa afetar positivamente a remuneração dos profissionais, tendo em vista a reserva de mercado que ela estipula, o registro pode restringir a capacidade de escolha do consumidor e aumentar os seus custos, sem a garantia de que tal exigência repercuta, necessariamente, na maior qualidade dos serviços prestados.

Conjugando a redação do Art. 3º, que apresenta os requisitos para habilitação, com o Art. 14°, que determina o registro para o exercício da profissão pelo profissional habilitado, conclui-se, **de acordo com a Lei 4.769/65**, que **o exercício da profissão de administrador é privativo do bacharel registrado no respectivo conselho seccional do estado onde irá desempenhar suas atividades**. O exercício da atividade pelo profissional não habilitado se configura, de acordo com o § 1º do Art. 14, exercício ilegal da profissão:

> § 1º A falta do registro torna ilegal, punível, o exercício da profissão de Técnico de Administração.

As sanções e penalidades previstas para o exercício ilegal da profissão estão previstas no Art. 16 da Lei 4.769/65 e no Art. 47 da Lei de Contravenção Penal, que serão analisados no item 4.1.3. É possível perceber que os artigos da lei 4.769/65 que regulamentam os requisitos para habilitação, registro e atuação do profissional de Administração possuem bastante aproximação com os postulados da Teoria dos Traços, uma das primeiras teorias desenvolvidas para investigar os fenômenos relacionadas à dinâmica do trabalho profissional e das ocupações, a qual remonta ao início do Século XX (CARR-SAUDERS; WILSON, 1933). Dentre as características mais marcantes desse modelo, destacam-se os requisitos de formação padronizada, conhecimento especializado de uso restrito aos membros do grupo profissional e a presença de um órgão representativo dos profissionais com poderes de fiscalização, regulação e controle da conduta dos profissionais, como também de aplicar sanções àqueles que, porventura, adentram à área sem a devida habilitação e credenciais (GOODE, 1957; MUZIO; BROCK; SUDDABY, 2013).

Mesmo considerando o contexto histórico em que a Lei do Administrador foi promulgada, demonstra-se certo anacronismo dessa orientação à época, tendo em vista que,

neste período, já havia estudos e abordagens que destacavam o poder de mobilização e agência dos profissionais como elementos mais significativos para a busca do reconhecimento social do que a busca por um modelo que se concentra em reproduzir os mesmos pressupostos que definem grupos profissionais mais consolidados e legitimados (MUZIO; BROCK; SUDDABY, 2013; MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). Para efeito de comparação, as profissões de Advocacia e Medicina, muito mais antigas que a de Administração no Brasil, possuem legislações de regência bem mais recentes, datando de 1994 e 2013, respectivamente. Isso não significa, contudo, que estejam em sintonia com as demandas sociais da atualidade, tendo em vista que os grupos de interesse profissionais são atores com muita influência no Congresso Nacional, conseguindo, não raro, sobrepor seus interesses corporativos sobre as demandas da coletividade. Contudo, causa estranheza o fato de que a legislação de regência da Administração não tenha sofrido alterações significativas, tendo em vista a dinâmica da área, a transformação das organizações e do mercado, além do desenvolvimento da ciência e das técnicas administrativas. Tal situação aponta para a intensa mobilização das associações profissionais na defesa do *status quo*.

Como último dispositivo legal a ser examinado nesta subseção, será realizada a análise do **Art. 2º da Lei 4.769/65**, **que traz o rol das atividades privativas do Administrador**. Assim está redigido o dispositivo:

> Art. 2º A atividade profissional de Técnico de Administração será exercida, como profissão liberal ou não, mediante: a) pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, assessoria em geral, chefia intermediária, direção superior; b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da Administração, como Administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, Administração de material, Administração financeira, relações públicas, Administração mercadológica, Administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos; c) VETADO. (BRASIL, 1965).

O referido artigo está estruturado em *caput* e três alíneas. A alínea *c* foi vetada no momento de sanção da lei. O *caput* do artigo em tela traz outras características que buscam aproximar o modelo de profissão da Administração ao das profissões em sentido estrito. Retornando, uma vez mais, à redação do *caput*, destaca-se: "Art. 2º A **atividade profissional** de Técnico de **Administração** será exercida, como **profissão liberal ou não** (...)".

Em primeiro lugar, algo que, à primeira vista, pode parecer óbvio e redundante, mas é fruto de uma escolha deliberada do legislador, é que a lei faz questão em classificar a

atividade administrativa como "atividade profissional", com o nítido intuito de diferenciá-la de outros ofícios ou ocupações que não possuem o mesmo *status* e nível de reconhecimento social das "profissões verdadeiras". Uma profissão em sentido estrito é uma forma de trabalho, eminentemente intelectual, que se diferencia de uma ocupação ordinária, exigindo maior nível de formação. Seus membros conseguiram consolidar, no imaginário coletivo, a percepção de ser uma atividade socialmente mais importante do que outras, o que lhes assegura posição e *status* privilegiados em relação àqueles conferidos às demais atividades. Trata-se, portanto, de um rol seleto. Seus membros, dessa forma, possuem maior probabilidade de obter melhores remuneração e condições de trabalho, além de uma maior independência no exercício de suas atividades, tendo em vista que esses profissionais são considerados detentores de conhecimentos altamente especializados, também denominado por alguns pesquisadores como "conhecimento esotérico" (WILENSKY, 1964; MOSKOVSKAYA, 2018; MUZIO, AULAKH; KIRKPATRICK, 2019).

Baseado nesses pressupostos sobre a verdadeira natureza de uma profissão, a simples classificação, mesmo que seja por força de definição legal, de que determinada atividade é uma profissão não é o suficiente para legitimá-la como tal, pois a construção social da legitimidade é produto de processos de negociação e articulação de coletividades (SCOTT, 2014; BERGER; LUCKMANN, 2003). Para efeito de comparação, por exemplo, a lei de regência do médico – Lei 12.842/2012 – não utiliza o termo profissão em nenhum dos seus artigos. A Lei 4.769/65, por sua vez, traz o termo repetido 10 vezes. Indaga-se: qual das duas se acredita possuir maior reconhecimento como atividade profissional perante a sociedade? Isso indica que a **legitimidade é um elemento muito importante para consolidar uma instituição social** como uma profissão (DELACRUZ, 2018). **Mas é um elemento que o legislador deixou em segundo plano ao redigir a lei de regência da Administração, já que ela se concentra** – conforme esclarece esta seção – **em criar barreiras, definir rigorosos critérios para atuação do profissional e estipular sanções, funcionando mais como instrumento de intimidação do que de valorização e disseminação do pensamento administrativo**.

Uma profissão, como uma instituição, é uma construção social (SCOTT, 2008). Para Tolbert e Zucker (1997), embora a legislação possua influência significativa sobre a dinâmica institucional, a institucionalização se apresenta como resultante do fluxo de mudanças e a consolidação de arranjos sociais que se iniciam com base em um processo de inovação, que funciona como força que dá início ao processo de institucionalização, que se aperfeiçoa e se

consolida atravessando os estágios de habitualização, objetificação e, por fim, o de sedimentação. As instituições, em que pese o fato de serem elementos estruturantes dos sistemas sociais, alteram-se, ainda que lentamente, em decorrência das injunções da dinâmica da vida em sociedade e do poder de agência dos diversos atores que compõem os campos organizacionais, recíproca e recursivamente. Dessa forma, as diferentes profissões possuem, cada qual, uma dinâmica institucional particular, afetadas por mecanismos de legitimação que apresentam repercussões e influências no comportamento dos profissionais e da própria sociedade, implicando seu *status* no seio social e aumento do poder de influência dos seus membros sobre as organizações e outras esferas sociais.

O *caput* do Art. 2º traz ainda a informação de que a Administração será exercida como profissão liberal ou não, deixando implícito que se trata de uma escolha do próprio profissional. Antes de mais nada, é importante não confundir os conceitos de "profissional" e de "trabalhador autônomo". Um profissional liberal trabalha por sua conta, não possuindo vínculo empregatício, mas atua como profissional registrado ao seu respectivo conselho profissional. É o caso dos corretores de imóveis, dos médicos e advogados. Já o autônomo é aquele trabalhador independente que realiza determinada atividade que não tem como exigência impositiva uma determinada qualificação e/ou registro profissional. Em que pese a intenção do dispositivo legal, até os dias de hoje, a atuação de um profissional de Administração como um profissional liberal não é a regra. É verdade que existem muitos consultores, *headhunters* e palestrantes formados em Administração e que atuam como profissionais liberais, mas esses continuam a ser a exceção. A grande maioria dos profissionais de Administração atua como empregados em organizações, sejam elas de natureza privada ou pública. De acordo com dados do CFA (2021), cerca de 70% dos Administradores que estão inseridos no mercado de trabalho são empregados celetistas; 8% exercem funções públicas; 9% são empreendedores; e 5% atuam como autônomos. Com base nesses números, evidencia-se que os Administradores que atuam como profissionais liberais são minoria.

As **alíneas *a* e *b* do Art. 2º da Lei 4.769/65 constituem a essência da norma jurídica**, **pois delimita o campo de atuação do profissional, estipulando atividades e áreas de atuação exclusiva do administrador** habilitado e registrado. A divisão do Art. 2º da citada lei em duas alíneas reflete a intenção do legislador em estipular, na primeira, as atividades técnicas e intelectuais a serem desempenhadas pelo administrador e definir, na segunda, os campos de atuação do profissional de Administração. No entanto, a redação do

dispositivo sustenta conceitos imprecisos e vagos, além de misturar categorias. A compreensão da norma jurídica é o primeiro fator a contribuir para que o seu conteúdo seja disseminado e aceito pela sociedade, principalmente aqueles que são os destinatários primários da norma jurídica que, no caso apreciado, são os próprios administradores e as organizações. Nunca é demais lembrar que os intérpretes imediatos das normas não são os componentes do mundo jurídico, mas os componentes do mundo social de forma mais ampla (ABBOTT, 2015; REALE, 2013).

A alínea *a* do Art. 2º da Lei 4.769/65 relaciona, enquanto atividades típicas de administrador, as seguintes: **elaboração de pareceres, relatórios, planos e projetos, atuação em arbitragens, emissão de laudos, assessoria em geral, exercício de chefia intermediária e direção superior**. É possível perceber que pareceres, relatórios, laudos, planos e projetos não são atividades da mesma natureza de arbitragens, assessorias em geral, chefia intermediária e direção superior. O primeiro grupo de atividades abarca a elaboração de peças escritas que são resultados de um trabalho intelectual. O seguindo grupo enfatiza formas de trabalho em equipe, com o exercício da função de liderança nos casos de chefia e direção. A atividade de arbitragem, que se apresenta de forma deslocada no primeiro grupo, diz respeito a uma alternativa para solução de conflitos entre duas partes, de comum acordo, submetem determinada questão controversa para ser decidida por um terceiro indivíduo habilitado e imparcial (SCAVONE JUNIOR, 2018). Ocorre que a atividade de arbitragem, nos dias hoje, é inteiramente regulamentada por uma lei específica: a Lei 9.307/1996. A norma equipara o árbitro ao juiz de direito nos assuntos de competência estabelecidos pela referida lei (direitos patrimoniais disponíveis), desde que as partes aceitem levar sua demanda às partes envolvidas, em comum acordo, abrindo mão, dessa forma, do direito de levar sua demanda à justiça comum.

A Lei da Arbitragem foi criada com o objetivo de desafogar o Poder Judiciário e confere à decisão emitida pelo árbitro, chamada de sentença arbitral, a mesma força da sentença judicial. O Art. 13, em seu *caput*, da lei da arbitragem estipula quem pode ser árbitro: "**Os árbitros deverão ser pessoas capazes e que gozem da confiança das partes**" (Art. 13, caput, da Lei 9.307/1996, grifo nosso). Note-se que a lei que regulamenta a arbitragem no Brasil não faz qualquer ressalva em relação à formação acadêmica do indivíduo, de modo que basta o árbitro possuir, de fato e de direito, o conhecimento técnico da matéria em questão e a confiança das partes, para poder exercer o seu ofício. Embora não revogada expressamente em virtude da edição da Lei 9.307/96, a atividade de arbitragem

citada na alínea a do Art. 2º da Lei do Administrador não deve mais ser considerada como atividade privativa desse profissional, uma vez que o Art. 3º da Lei 4.769/65 atribuiu, como atividade privativa de Administrador, todas aquelas atividades que constam no rol de atividades presentes no artigo 2º. Essa é mais uma consequência do modelo legislativo adotado no Brasil, o modelo baseado em "jurisdições", que é a delimitação de um campo profissional apenas por força de lei, desconsiderando a natureza das relações já estabelecidas e consolidadas ao longo do tempo. Trata-se de uma ação arbitrária e inócua, pois nem mesmo a Lei possui o poder de reestruturar relações sociais consolidadas pelo tempo e lastreada em determinados valores arraigados de forma tão abrupta.

A saída interpretativa para a confusa redação do Art. 2º, que contém exemplos de atividades desempenhados por inúmeras atividades humanas, é que as atividades presentes em sua alínea *a* devam ser consideradas **atividades meramente exemplificativas**, tendo em vista que não se mostraria razoável interpretar que **pareceres**, **relatórios**, **projetos** e **arbitragens** pudessem ser desenvolvidos apenas por administradores. Na verdade, são atividades que qualquer ocupação, ofício ou profissão podem lançar mão. Da mesma forma, não se pode conceber as atividades de **chefia**, **assessoria** e **direção** como atividades privativas de administrador, pois diversas profissões possuem como prerrogativa o exercício de tais funções de liderança. A função de liderança, inerente aos mecanismos de ação dos grupos sociais, não pode ser apropriada por nenhum grupo profissional.

A alínea *b* do Art. 2º da Lei 4.769/65, por sua vez, traz as atividades de **pesquisas**, **estudos**, **análise**, **interpretação**, **planejamento**, **implantação**, **coordenação** e **controle** dos trabalhos nos campos da Administração, como Administração e Seleção de Pessoal, Organização e Métodos, Orçamentos, Administração de Material, Administração Financeira, Relações Públicas, Administração Mercadológica, Administração da Produção, Relações Industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos.

Observa-se que o legislador se utilizou das expressões "como" e "bem como outros campos", demonstrando que o rol estipulado na alínea *b* do artigo em tela é exemplificativo. Isso significa que outras áreas não especificadas no dispositivo legal podem ser abarcadas pela Lei do Administrador, desde que o intérprete as considere como atividades que façam parte do "campo da Administração". Além da possibilidade de isso gerar insegurança jurídica, pois se trata de um conceito impreciso, ainda é possível que restrinja o livre exercício profissional, que é a regra para o desempenho de trabalhos, ocupações e profissões no Brasil, conforme estipulado no Art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal.

A exceção ao comando constitucional deve ser aplicada apenas em casos excepcionais, em que há risco imediato à saúde, à integridade física e à segurança coletiva. Apenas nesses casos, deve haver regulamentação. E, especificamente quanto a eles, os dispositivos que tratam de áreas privativas de atuação profissional devem possuir um rol **exaustivo** e não exemplificativo, tendo em vista que uma lei que regulamenta uma profissão restringe um direito, e, em dispositivos legais que restringem direitos, não é cabível interpretação extensiva. Isso posto, tais problemas e exageros de redação atravancam a interpretação dos dispositivos, dificultando sua compreensão e operacionalização por parte dos seus destinatários, prioritariamente profissionais e organizações, contribuindo para que a legislação de Administração seja sistematicamente desrespeitada por organizações, pelos administradores e demais esferas da sociedade, conforme discutido no item 4.3.2.

Um modelo de profissionalização baseado em jurisdições fechadas não se sustenta por longo tempo, tendo em vista as transformações sociais que podem, com o tempo, tornar obsoletas tais disposições, ou ainda pela pressão de outros grupos organizados, na tentativa de impor suas respectivas jurisdições (ABBOTT, 2015). É justamente o que tem ocorrido com a Administração, como já demonstrado na questão da arbitragem e, também, em outras áreas como Relações Públicas e Administração da Produção.

A competência privativa de Relações Públicas, estipulada pela atual redação do Art. 2º da Lei 4.769/65, que a definiu como atividade a ser desempenhada, exclusivamente, pelo Administrador, tacitamente foi revogada pela Lei 5.377/67, que regulamentou a profissão de Relações Públicas no Brasil. Essa é mais uma evidência de que o modelo de jurisdição adotado pela quase totalidade das profissões regulamentadas no país não se sustenta em longo prazo, tendo em vista o surgimento de novos grupos de interesses profissionais que reivindicam para si o conhecimento e a competência sobre determinada área profissional.

No que diz respeito à atuação em Administração de Produção, há outro problema, pois a Resolução 218 de 1979 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia traz como atividades típicas do engenheiro de produção o planejamento, a coordenação, a supervisão, a elaboração de orçamentos, a elaboração de laudos e pareceres, que se tratam de atividades, de acordo com a Lei 4769/69, de competência exclusiva de Administrador. Tal resolução, que não dispõe do caráter imperativo de uma lei, é mais um indício da inadequação do modelo jurisdicional no qual se estrutura a profissão de administrador no Brasil.

Da maneira como está estruturada, a legislação da profissão de administrador no Brasil parece não cumprir os objetivos almejados, especialmente àqueles relacionados à

racionalização da atividade administrativa e à proteção da sociedade, funcionando, de forma precípua, como mais um elemento restritor da atividade das organizações e dos profissionais, o que pode afetar negativamente as relações de outros segmentos sociais que se relacionam com esses trabalhadores. A racionalização da atividade administrativa, a qual pressupõe que a ação de diferentes atores organizacionais deve ocorrer de forma coordenada para a consecução dos objetivos econômicos quanto à busca da efetividade, da eficiência e da eficácia – objetivos legítimos dos sistemas organizacionais – não deve ser encarada como inteiramente dissociada dos valores sociais. Para Rutgers (1999), a noção de racionalidade está intimamente imbricada aos valores e a ética coletiva. Os aspectos legislativos, por influenciarem as relações entre diversos atores sociais, são elementos formais que buscam definir e estruturar as relações entre os atores do campo da Administração (sociedade, organizações e administradores). Para se legitimarem, precisam se transformar em elementos que favoreçam a concretização de uma sociedade mais orgânica e um ambiente de negócios mais competitivo, desde que elaborada em consonância com as reais necessidades e os valores da coletividade, de forma a refletir equilibradamente seus ideais. Da forma como se apresenta, parece que foi estruturada, prioritariamente, para defender os interesses de grupos corporativistas. **Cabe ao legislador, juntamente com as demais instâncias sociais envolvidas, repensar o modelo dos marcos regulatórios vigentes das profissões no Brasil, e da Administração em particular** (EDELMAN, 2004; CRUZ, 2020).

4.1.4 Sanções e penalidades em caso de descumprimento da legislação

Após regular exaustivamente os aspectos concernentes à delimitação do campo de atuação profissional, à exigência de habilitação em curso de graduação, segundo as diretrizes estipuladas, e ao registro do profissional no respectivo conselho, a lei de regência da profissão de administrador estipula diversas sanções e penalidades para aqueles que desrespeitam suas determinações. Tais sanções e penalidades se encontram no artigo 16 da Lei 4.769/65, transcrito a seguir:

> Art. 16. Os Conselhos Regionais de Técnicos de Administração aplicarão penalidades aos infratores dos dispositivos desta Lei, as quais poderão ser: a) multa de 5% (cinco por cento) a 50% (cinquenta por cento) do maior salário-mínimo, vigente no País aos infratores de qualquer artigo; b) suspensão de seis meses a um ano ao profissional que demonstrar incapacidade técnica no exercício da profissão, assegurando-lhe ampla defesa; c) suspensão, de um a cinco anos, ao profissional que, no âmbito de sua atuação, for responsável, na parte técnica, por falsidade do documento, ou por dolo, em parecer ou

> outro documento que assinar. § 1º VETADO. § 2º No caso de reincidência da mesma infração, praticada dentro do prazo de cinco anos, após a primeira, além da aplicação da multa em dobro, será determinado o cancelamento do registro profissional.

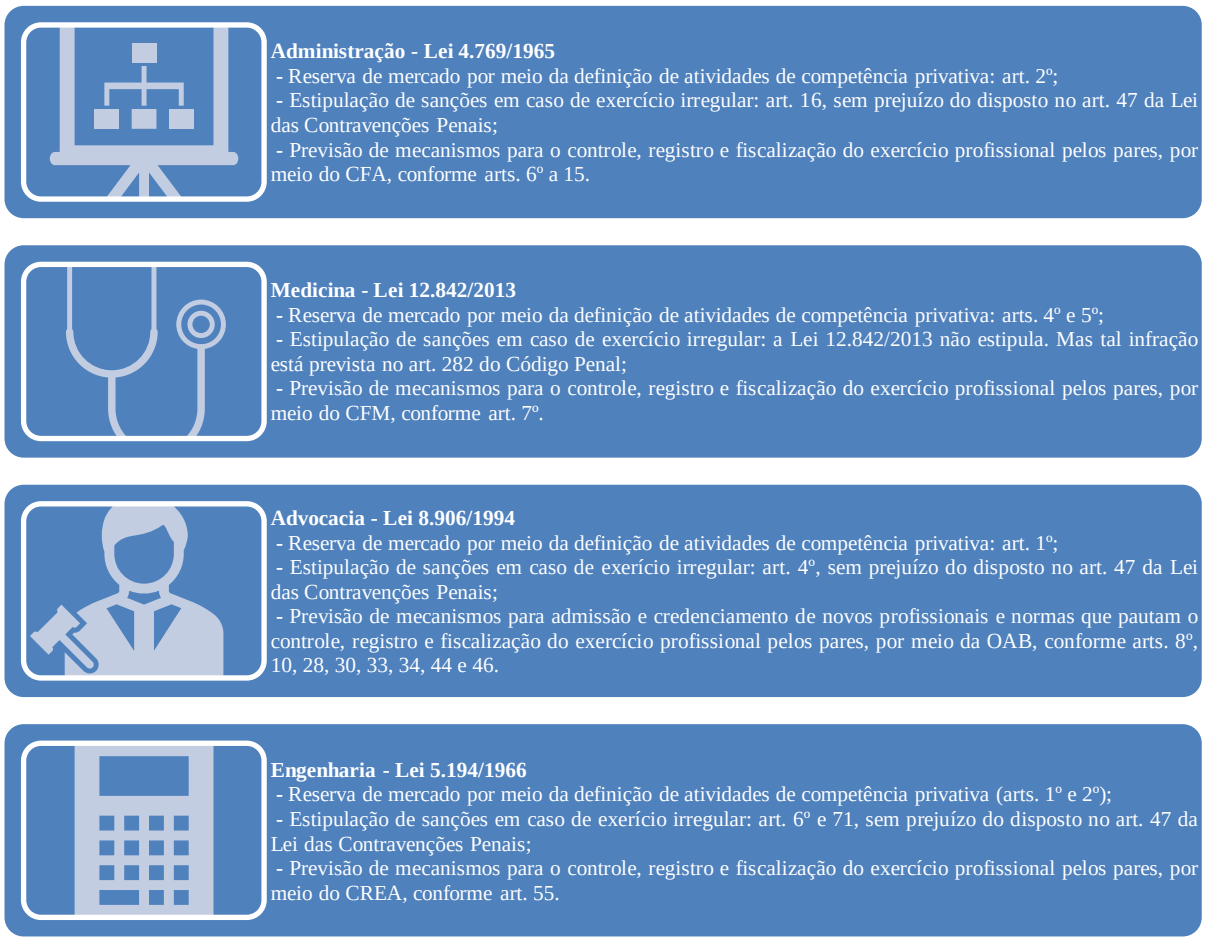
O artigo 16 deixa claro que cabe ao conselho profissional aplicar as penalidades aos infratores de qualquer dos artigos da norma em análise, estipulando, na **alínea *a***, multa que varia de 5% a 50% do salário-mínimo, podendo ser dobrada em caso de reincidência, conforme estipula o § 2º do artigo analisado. Como a alínea *a* se refere a "infratores", o dispositivo se refere tanto a profissionais que não são da área de Administração quanto àqueles que o são, mas que atuam sem o registro profissional no CRA. Para os profissionais devidamente registrados que atuem em desconformidade com os preceitos legais, a Lei estipula uma sanção adicional, além da multa, que é o cancelamento do registro profissional, conforme previsão do § 2º.

A **alínea *b*** do artigo 16 prevê a suspensão de seis meses até um ano do profissional que demonstrar incapacidade técnica no exercício da profissão. Como a alínea *b* se refere a "profissional", deduz-se que essa norma é voltada para o administrador devidamente habilitado e registrado no seu respectivo Conselho Regional. A ideia do dispositivo é claramente reprimir a inépcia profissional, contribuindo para uma atuação mais atenta e efetiva do profissional de Administração. A regulamentação desse dispositivo se encontra no Art. 3º, inciso XVIII, do Código de Ética da Profissão de Administrador, instituído pela Resolução Normativa 537/2018 do CFA, que estipula como infração ética "incidir, no exercício da atividade, em erros reiterados que denotem inépcia profissional". O julgamento do profissional inepto cabe ao Conselho de Ética da Profissão de Administrador, observando o rito previsto na Resolução Normativa 538/2018 do CFA, que regulamenta o processo ético e disciplinar do Administrador e se inicia mediante denúncia fundamentada. Após a defesa, caso o conselho de ética constate indícios de inépcia, submeterá o administrador para a aferição do nível de competência profissional.

Trata-se de um dispositivo de alcance restrito, tendo em vista as seguintes razões: em primeiro lugar, tal procedimento é válido apenas para administradores registrados; em segundo lugar, o administrador "inepto" será avaliado por seus próprios pares, que nem sempre atuarão na área do denunciado ou poderão ter seus julgamentos prejudicados pelo espírito corporativista. Trata-se de uma norma mais simbólica do que efetiva. O dispositivo possui nítida inspiração com a sistemática de regência da profissão de advogado (Lei 8.906/94), que tem dispositivo semelhante. Mas, nessa profissão, tem-se um teste padronizado

que pode ser reaplicado ao advogado que perder sua licença. Adicionalmente, os atos realizados por bacharéis em Direito sem registro na OAB são nulos de pleno direito, o que dificulta a prática da Advocacia pelo profissional não registrado. Nesse ponto, percebe-se, mais uma vez, o alinhamento da Lei 4.769/65 aos parâmetros definidores do modelo tradicional de profissões, que se fundamenta em criar mecanismos para assegurar o monopólio da prática apenas pelos membros da profissão, estipular requisitos e sistemas de credenciamento que funcionam como barreiras à entrada de novos membros e, naturalmente, à adoção de mecanismos de controle e aplicação de sanções pelos pares, em caso de afastamento dos padrões definidos (ABBOTT, 2015; MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). A Figura 3 apresenta as semelhanças da legislação de regência da Administração com as profissões em sentido estrito.

Figura 3 – Síntese comparativa da legislação de regência da Administração vs profissões em sentido estrito



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Por fim, a **alínea c** do artigo 16 estipula a penalidade de suspensão, de 1 a 5 anos, do profissional Responsável Técnico, na hipótese de falsificação de documento, ou por dolo (fraude) em parecer ou outro documento que assinar. A reincidência, dentro de um período de 5 anos após a primeira infração, pode dobrar a punição e ensejar a cassação do registro profissional, conforme o § 2ª do mesmo artigo. O profissional que receber a sanção de suspensão e que, ainda assim, venha a exercer a profissão, poderá ter o registro profissional definitivamente cassado pelo conselho regional. A aplicação das penalidades disciplinares previstas na alínea c não prejudica a responsabilização criminal do profissional, pois tais condutas podem configurar diversos crimes previstos no Código Penal.

Além das sanções estipuladas pelo artigo 16 da Lei 4.769/65, o infrator ainda estará sujeito a penalidades na esfera penal, tendo vista que o Art. 47 do Decreto-lei 3.688/41 – a Lei das Contravenções Penais – estipula, como infração penal, o exercício de profissão regulamentada pelo indivíduo que não atende aos requisitos estabelecidos em Lei.

> Art. 47. Exercer profissão ou atividade econômica ou anunciar que a exerce, sem preencher as condições a que por lei está subordinado o seu exercício: Pena - prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa (...).

O exercício ilegal das atividades de Medicina, Odontologia e Farmacêutica são reprimidas por dispositivo ainda mais rigoroso, pois é considerado crime e não contravenção penal. A reprimenda se encontra no art. 282 do Código Penal, que estipula a pena de detenção de seis meses a dois anos e multa.

Tais dispositivos são um indicativo do poder de *lobby* das associações e grupos profissionais no Congresso.

4.1.5 Limitações do modelo legislativo adotado para a Administração no Brasil

As instituições sociais emanam de elementos normativos, regulativos e cultural-cognitivos (SCOTT, 2014). A ordem jurídico-legal é um poderoso elemento regulatório a afetar a dinâmica institucional, pois ela restringe, com a força do Estado, por meio da Lei, as liberdades, definindo os limites das relações sociais, ao estipularem direitos e deveres. E a norma jurídica, como uma lei ou um dispositivo constitucional, é um elemento representativo dessa ordem jurídica, verdadeira materialização do contrato social.

Tendo-se empreendido o esforço de análise dos principais instrumentos legais que regulamentam a atividade de administrador no Brasil, pode-se compreender melhor o modelo almejado pelo legislador e seus potenciais reflexos sobre a prática administrativa e a gestão das organizações. Trata-se de um modelo que estipula uma reserva de mercado para os Administradores e se inspira, nitidamente, no modelo prevalente de legislações que regulamentam outras profissões no Brasil, principalmente as de maior tradição histórica, notadamente Medicina, Advocacia e Engenharia. A semelhança do modelo profissional da Administração com o das profissões em sentido estrito é facilmente percebida quando se analisam os principais pontos de suas respectivas leis de regência, cuja essência foi apresentada na Figura 3, a qual apresenta uma comparação sistemática entre as legislações que regulamentam cada uma das profissões citadas.

Tamanha semelhança com o modelo que rege as profissões de Medicina, Advocacia e Engenharia deveria causar certa estranheza diante do fato de que tais áreas são substancialmente distintas, oriundas de campos do conhecimento diversos e atendem a necessidades sociais diferentes. De acordo com Byrkjeflot e Nygaard (2018), é difícil sustentar que a atividade de Administração possa se estruturar de forma semelhante às profissões em sentido estrito. Para os autores, há diferenças substanciais entre as áreas de Medicina e Direito comparadas a da área administrativa. Ao contrário daquelas, na Administração, em que pese a importância do conhecimento e da formação para o desempenho da função gerencial, essas não são requisitos absolutos para o exercício da função administrativa, tendo em vista que a maioria dos executivos não possuem formação oficial em gestão. Outros requisitos como o licenciamento e o registro também são de difícil institucionalização no campo da Administração.

Mesmo em face de tais considerações, o modelo de regulamentação é o mesmo. As quatro profissões, além de serem regulamentadas, possuem uma estrutura legislativa comum. Todas estipulam **restrições** para o acesso ao campo profissional, com destaque para a profissão de advogado, que exige a aprovação em teste para que o profissional – que ainda precisa atender a outros critérios previstos em Lei, como a idoneidade moral – possa exercer seu múnus. Todas estipulam **reserva de mercado**, com a previsão de **atividades de competência exclusiva** para o profissional **habilitado** e **registrado**. Todas **preveem punições para o caso de exercício por profissional não habilitado**. E todas, por fim, possuem **mecanismos de fiscalização pelos pares**, com a possibilidade de submeter seus

membros que adotem práticas consideradas inadequadas a **sanções** que serão aplicadas pelos seus respectivos conselhos de ética profissional.

O alinhamento da estrutura legal da profissão de administrador às profissões imperais não é fruto do acaso. Ele se baseia na crença de que um modelo de profissionalização que assegure vantagens e privilégios se constitui um caminho seguro para a concretização de um projeto de mobilização social (BASTOS, 2004). Da mesma forma que as profissões em sentido estrito conseguiram obter, ao longo do seu desenvolvimento histórico no Brasil, enorme prestígio e reconhecimento – conseguindo se firmar como atores sociais proeminentes capazes de influenciar a estruturação de diversas relações sociais –, tal ideal poderia ser concretizado pela capacidade de ação coletiva de outros segmentos profissionais, desde que conseguissem assegurar monopólios e privilégios semelhantes sobre suas respectivas estruturas ocupacionais. Coelho (1999), analisando a forma como a legislação foi estruturada para as profissões em sentido estrito, observou que a Lei assegurou tamanhos privilégios para os membros desses grupos que passou a denomina-los "aristocracia ocupacional".

Tais convicções atuam como pressões isomórficas ao terem induzido os atores interessados do campo profissional a influenciarem o legislador a delinear um modelo semelhante para a profissão de Administração. Os processos de isomorfismo dizem respeito à progressiva homogeneização de práticas e estruturas dos grupos organizacionais (BOXENBAUM; JONSSON, 2017; DIMAGGIO; POWELL, 1983), e é um conceito importante para a compreensão do processo de institucionalização da Administração no Brasil, já que este foi bastante influenciado pela convicção da necessidade de se reproduzir, para o campo administrativo, uma estrutura tão similar quanto possível das clássicas profissões em sentido estrito, em busca de maior legitimidade. A crença subjacente é que, de forma homóloga às profissões em sentido estrito, mediante a instituição de um modelo de profissão rigidamente regulamentado, com diversos privilégios e prerrogativas, e que estabeleça "jurisdições profissionais" bem delimitadas, seria possível aumentar o *status* e o reconhecimento social da Administração, além de assegurar reserva de mercado, garantindo a empregabilidade dos profissionais. Eis os relatos a seguir:

> Eu defendo que, após a gente concluir o curso, devia fazer uma prova, uma avaliação tipo essa da OAB, que deixasse a gente apto, que filtrasse, que as empresas cobrassem isso, porque a gente vê muita gente gerindo encargos que são tarefas de administrador, sem a devida formação na área. (RANG 1).

> (...) e eu dizia isso na época da minha faculdade e sofria preconceito - a necessidade de você fazer uma prova, como você faz para a OAB (...). (EXEC 4).

Tais sujeitos possuem em comum a crença de que o recrudescimento das exigências para a admissão e o registro de novos profissionais é uma estratégia adequada para melhorar a valorização, o reconhecimento social e inserção do profissional de Administração no mercado. Ora, se a legislação já enfrenta problemas para se legitimar no contexto brasileiro da forma como está estruturada, o aumento de restrições em nada contribuiria para garantir maior adesão e suporte ao modelo jurisdicional. De acordo com Moskovskaya (2018), a Administração, ao longo de mais de 150 anos, não logrou êxito em se estruturar como as profissões em sentido estrito por sua incapacidade de, como aquelas, assegurar o controle do mercado em que atuam os profissionais gerenciais. A autora reconhece a contradição entre o modelo das profissões clássicas e o modelo de profissionalização da Administração. É preciso considerar que a prática da gestão se apoia, predominantemente, em interesses econômicos das organizações e em processos de decisão sob condições de incerteza. Tal configuração torna menos provável o desenvolvimento de uma autoridade central, capaz de assegurar a consolidação do modelo jurisdicional.

Além desses fatores, as normas legais que regulam a atividade de administrador no Brasil, buscando torná-la similar às profissões "verdadeiras", partem da crença de que a força da Lei será suficiente para elevar a Administração a categoria de uma profissão como a Medicina, por exemplo. Tais crenças e convicções, que partem do pressuposto de que a regulamentação é o caminho adequado para a concretização dos interesses do campo da Administração profissional, configura-se como um **mito racional legal**, que possui um apelo significativo junto a diferentes grupos e entidades de representação profissional no Brasil, especialmente àqueles que almejam uma maior aproximação do formato das profissões imperiais (SUCHMAN; EDELMAN, 1996; COELHO, 1999) – como é o caso da Administração no país, conforme destacado na Figura 3, que demonstra a semelhança entre o modelo de profissionalização da Administração com os das profissões de Medicina, Advocacia e Engenharia.

É preciso ressaltar que as normas legais também precisam ser legitimadas para poderem ser efetivas. Um modelo de profissionalização que se assenta nos pressupostos de estrita regulamentação, cujas mais marcantes características são a definição de privilégios, a estipulação de reserva de mercado e a previsão de mecanismos sancionadores para aqueles

que a desobedecem, apresenta riscos. A norma jurídica não é o único mecanismo condicionante das ações dos atores de um determinado sistema social. Adicionalmente, caso determinada norma jurídica não entre em consonância com as aspirações e valores da sociedade, ela poderá sofrer questionamentos, ser ignorada ou, até mesmo, removida do ordenamento jurídico (SCOTT, 2014; DEEPHOUSE *et al.*, 2017).

Sutton (1996) lembra que as normas jurídicas formuladas em um ambiente democrático estão sujeitas a um contexto competitivo, em que diversos atores, como organizações, agências governamentais, segmentos profissionais e outros atores relevantes, atuam no sentido de realizar seus próprios interesses por meio de influência nos sistemas legislativos. De acordo com Powell (1997), em que pesem o fato de que as leis são importantes mecanismos de estruturação das relações sociais, não são mecanismos absolutos e estão sujeitos à interpretação, negociação e contestação pelos diferentes atores que são objeto de sua regulação. Para o autor, mais do que refletir interesses estratégicos, a legitimidade deriva muito mais de conceitos normativos, isto é, valores e crenças.

A Administração, como já apresentado na introdução deste trabalho, é um campo controvertido no que diz respeito à sua natureza como profissão "verdadeira" (BARKER, 2010). A discussão a respeito de a Administração ser considerada como profissão verdadeira, semiprofissão ou ocupação ganha relevo na medida em que se reconhece que as convicções prevalecentes de que o projeto de Administração enquanto "profissão verdadeira" era o modelo ideal para que esse grupo social pudesse obter nível de prestígio e influência semelhante às profissões em sentido estrito, influenciando os atores a se mobilizar para tentar materializar suas percepções.

Dessa forma, tais circunstâncias levaram o legislador, pela força da Lei, a tentar transformar a Administração em um campo profissional, com as mesmas características das profissões em sentido estrito. Essa não é uma tarefa fácil, pois os pressupostos das profissões clássicas são bastante difíceis de serem reproduzidos na área de Administração. As falas a seguir evidenciam essa dificuldade:

> A lei existe no papel. Na prática não existe. (RANG 1).
>
> Há uma percepção de que qualquer um pode administrar e o que ato de administrar não envolve complexidade, não envolve conhecimento prévio. (RANP 2).

Embora o legislador brasileiro, efetivamente, tenha criado diversos mecanismos típicos de uma profissão em sentido estrito – por meio da criação dos requisitos de habilitação e registro profissão, além de criação de órgãos de fiscalização com atribuição de investigar e avaliar a prática administrativa realizada nas organizações e prever sanções e penalidades –, tais mecanismos apresentam dificuldades em se legitimar da mesma maneira como o foram em relação às profissões clássicas, dada as peculiaridades do campo da Administração. Não se tem nesse campo, como em outros (tal qual o Direito), um corpo de conhecimento próprio e homogêneo e, pelo menos nos países que mais contribuíram para o desenvolvimento da prática administrativa (como os Estados Unidos e a Inglaterra), não se exige do administrador requisitos rígidos para atuação, não há órgãos de regulamentação da profissão que exija requisitos formais e burocráticos para a prática administrativa, nem comitês de ética instituídos pelos pares para exercerem rígidos controles sobre a atuação dos profissionais (BARKER, 2010; BYRKJEFLOT; NYGAARD, 2018; ENGWALL; KIPPING; ÜSDIKEN, 2016; MOSKOVSKAYA, 2018). Não que tais controles não sejam importantes e inexistentes; eles são indispensáveis. Cabe ao mercado e às organizações daqueles países a "fiscalização" e o "atestado de aptidão" para os profissionais.

No Brasil, em que pese o fato de a Administração ser rigidamente regulamentada por uma lei amplamente restritiva e que estipula reserva de mercado para esses profissionais, a profissão parece estar sofrendo uma crise de legitimação, decorrente da desvalorização e da perda de espaço para outras profissões. Os dados da pesquisa CFA/FIA-USP (2016), apresentados na introdução deste trabalho, revelam que a estratégia de enfatizar a dimensão legal, por si só, não tem trazido os resultados esperados, tendo em vista a baixa inserção relativa do administrador em posições executivas nas organizações brasileiras.

Adicionalmente, não se pode perder de vista que o modelo adotado para a criação e o exercício de trabalhos, ofícios e profissões no país, com base na Constituição de 1988, é o da liberdade como **regra geral**. Eis o teor do dispositivo estampado no inciso XIII do art. 5º, da Carta Política, como direito fundamenta: "É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer".

Compreende-se dessa forma que, segundo a orientação do constituinte, apenas excepcionalmente uma profissão deve ser regulamentada. E isso não é por acaso. O constituinte desejou claramente que o processo de regulamentação de profissões ocorresse, preferencialmente, sobre aquelas atividades que, por suas peculiaridades, podem ocasionar elevados riscos sociais, a exemplo das atividades médicas, farmacêuticas, odontológicas, de

engenharia, dentre outras. Adicionalmente, o princípio da liberdade profissional surge com o objetivo de ajudar a concretizar outros princípios, também de índole constitucional, como o princípio da livre iniciativa, estampado no título que trata da ordem econômica e financeira, no artigo 170 da Carta Magna:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (...). Parágrafo único. É assegurado a todos o **livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização** de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A análise sistemática dos dois dispositivos constitucionais citados revela a intenção do constituinte originário de estimular a criação de um ambiente de mercado em que os principais atores envolvidos, dentre eles empreendedores, organizações e profissionais, atuassem com relativa autonomia dos órgãos de Estado e livres (como regra geral) de exigências legais que pudessem, de alguma forma, tornar-se empecilho para o progresso e o desenvolvimento econômico. Tal filosofia, em tese, ajudaria o país a efetivar os demais princípios gerais da atividade econômica presentes nos incisos do *caput* do art. 170 da Constituição Federal, em especial a livre concorrência e busca do pleno emprego. Para North (2018, p. 20):

> As instituições, juntamente com os condicionamentos convencionais concebidos pela teoria econômica, determinam as oportunidades em uma sociedade. Organizações são criadas para aproveitar essas oportunidades e, à medida que evoluem, alteram as instituições.

Em que pese tais considerações, o fato é que o *lobby* de diversos segmentos profissionais tem aumentado no Congresso Nacional, tendo em vista o incremento do número de novos projetos que visam transformar diversas atividades em "profissões" regulamentadas. O volume de novos projetos de regulamentação profissional é tamanho que já tramita no Congresso Nacional, desde 2011, um projeto de lei que tem o objetivo de regulamentar a regulamentação de novas profissões no Brasil, buscando criar requisitos para que novas leis sobre regulamentação de novas profissões tenham maior dificuldade em ser aprovadas, com o intuito de dificultar a proliferação de novas regulamentações para outras "profissões". Trata-se do PL 816-A/2011, que tramita na Câmara dos Deputados. O projeto poderia ser dispensado caso o legislador ordinário tivesse apenas o cuidado de observar as diretrizes já estabelecidas

pelo constituinte, no Art. 5º, inciso XIII, da Carta Magna. A demora na tramitação no projeto, que se encontra em compasso de espera há quase uma década, é um indício que demonstra uma atuação firme dos grupos pró-regulamentação profissional. Somente em 2019, o projeto passou pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, mas ainda não tem previsão de ser votado em plenário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Como se depreende de toda a análise realizada nesta seção, a Lei do Administrador transformou o campo profissional da Administração no Brasil em um espaço profissional altamente regulamentado e restritivo. A regulamentação de uma determinada profissão no Brasil não é algo mandatório ou indispensável, tendo em vista os princípios da constituição brasileira. O problema é que, à medida que novos grupos profissionais são regulamentados, maior serão os mecanismos de controle e coerção sobre as atividades organizacionais, pois, além de dar conta da legislação trabalhista, as entidades organizacionais terão um grande desafio para acomodar as exigências de um número cada vez maior de atividades, que passam a ser (ou que buscam ser) regulamentadas. A legislação profissional, em face da lógica corporativista que representa, contrapõe-se a lógica de mercado, em face de seu caráter imperativo e coercitivo, que resulta em perda de independência e autonomia para aqueles atores que são objeto de sua regulação, além de aumentar a complexidade das atividades gerenciais, o que pode afetar a velocidade de resposta às necessidades e o nível de competitividade das organizações (CRUZ, 2020; DRUCKER, 2001; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Para evitar a multiplicação indiscriminada de novas atividades regulamentadas, o constituinte determinou que o exercício profissional, em regra, deve ser livre, sendo que o modelo de profissões regulamentado deveria ser a exceção, reservado para o caso de certas atividades que envolvem elevados riscos. E, mesmo aquelas profissões que são regulamentadas, devem adotar uma regulamentação equilibrada, alinhada não apenas aos interesses de um grupo profissional, mas de todos os demais atores sociais que com aquele se relacionam, que serão, de uma forma ou de outra, afetados pelos seus condicionamentos.

Diante do exposto, um modelo de profissionalização não envolve apenas a dimensão legal, mas, **também**, a discussão legal. Isso posto, um modelo de profissionalização "ideal" que se busca encontrar para a Administração precisa estar em consonância primeiramente com as demandas e valores sociais, seguida das demais normas (regras e princípios) do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente àquelas de índole constitucional; e, por fim, aos interesses de um grupo profissional. Para Powell (1996), a dimensão legal é uma das mais

relevantes para a compreensão da dinâmica social. Ressalva, no entanto, o mesmo pesquisador, que a Lei não pode ser um elemento superestimado na análise institucional, pois também se sujeita aos mecanismos da negociação, interpretação e contestação. A norma legal, por sua vez, deriva de pressuposições éticas e morais de uma dada sociedade e que influenciam a produção da norma jurídica ou a revogação daquelas que não mais atendem aos anseios sociais ou não se adequam aos valores vigentes da sociedade (SCOTT, 2014).

4.2 O PAPEL DOS ATORES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL

Empreendida a análise a respeito dos principais dispositivos legislativos que contribuíram para estruturação do campo da Administração profissional no Brasil, esta seção se propõe a mapear os atores mais relevantes e compreender como eles atuaram e atuam no processo de institucionalização da profissão de Administrador. A legislação, como analisado na seção anterior, exerce significativo impacto na estruturação do campo da Administração profissional no Brasil e se constitui como um dos mecanismos que influenciam a ação dos diversos atores de interesse. Os campos representam o conjunto de atores relevantes tais como fornecedores, consumidores, agentes reguladores e outras organizações similares que se estruturam e buscam desenvolver respostas ao ambiente institucional que compartilham (WOOTEN; HOFFMANN, 2017).

Dentre os diversas atores de destaque para o campo da Administração, destacam-se: agentes políticos, como o Poder Executivo Federal e o Congresso; agentes econômicos, como as corporações e entidades representativas; agentes educacionais, como universidades e centros de pesquisa; e agentes de representação das profissões, como as associações profissionais. Cada um desses grupos é formado por um conjunto de atores que se articulam para atingir objetivos específicos. Tais atores, na medida em que se articulam e se mobilizam ao ponto de influenciar o quadro institucional, atuam como verdadeiros agentes de mudança institucional (NORTH, 2018). Ao passo que alteram e reestruturam as relações, os novos padrões de interação social passam a reger e governar suas próprias ações, o que demonstra a natureza recursiva dos processos de institucionalização.

Isso posto, com base na análise da legislação vigente e na análise da percepção de atores de diversos segmentos sociais representativos ao campo, pode-se identificar enquanto atores proeminentes para a estruturação da Administração profissional no país os seguintes: o

Poder Executivo Federal; os conselhos profissionais; o Congresso Nacional; as Escolas de Negócios e as instituições de pesquisa, bem como suas instituições representativas; as organizações; e, naturalmente, as diversas organizações, públicas e privadas, que constituem, majoritariamente, o *locus* de atuação profissional do Administrador. A extensa legislação de regência da profissão de administrador faz menção a esses diversos atores, definindo diferentes atribuições e comportamentos com o objetivo de concretizar o modelo de profissionalização idealizado pelo legislador:

> Partindo do **conselho**, a questão da colocar a lei valendo de fato, fazendo fiscalização e colocar algo para atestar ali que o profissional é, realmente. administrador e que ele está apto para exercer aquela profissão. Para as **empresas**, de forma geral, a sugestão é abrir vagas para administrador que são verdadeiramente para administrador (devidamente habilitado e registrado) e valorizar esse profissional dentro da organização, inclusive na questão salarial. Reconhecendo a importância que esse administrador vai ter dentro da sua organização. Para **instituições de ensino**, enfatizar a questão da formação do aluno e a própria divulgação do curso. Quais as ações que podem ser realizadas pela instituição para tornar esse curso mais visível e mais valorizado por parte da sociedade. Por **parte do profissional**, aí vem a questão de se valorizar mesmo. Mesmo levando em consideração as dificuldades e desafios que a gente tem... é se mostrar. Mostrar toda a sua competência, de acordo com a sua formação. Mostrar tudo isso no mercado de trabalho e se posicionar, ir para frente e defender a sua profissão. (RANG 1).

A fala de RANG 1 evidencia a diversidade de papéis desempenhados por variados atores que compõem o campo da Administração profissional, ressaltando a necessidade de sua articulação para a consolidação do campo, com reflexos positivos sobre o reconhecimento social e a valorização do profissional. No entanto, os dados demonstram que, no contexto brasileiro, isso nem sempre ocorre da forma esperada, tendo em vista a multiplicidade de atores e de interesses envolvidos, conforme adiante será demonstrado. Para Wooten e Hoffman (2017), as dimensões-chave de um campo organizacional envolvem elementos como os atores, as fronteiras, os sistemas relacionais e a lógica institucional subjacente. A abordagem do campo como uma rede estruturada de relacionamentos que emergem como instituições capazes de moldar as organizações e seus participantes salienta a visão do campo organizacional como uma rede de relacionamentos que leva em consideração o papel dos atores e sua capacidade de agência no processo de estruturação.

A seguir, analisar-se-ão os papéis dos principais atores ligados ao processo de institucionalização da Administração no Brasil, à luz dos dispositivos legais e com base no

relato de diversos representantes desses atores que compõem o campo da Administração profissional.

4.2.1 Órgãos do Poder Executivo Federal

O Estado-nação é um ator dos mais relevantes, em função de sua capacidade de influenciar o comportamento de todos os outros integrantes da sociedade. Tal ator possui atributos exclusivos que o colocam em uma posição distinta dos outros atores. Possui o monopólio da força e prerrogativas especiais que o permitem regular e restringir as ações de diferentes atores sociais e organizações (KRASNER, 1993). De acordo com Scott (2014), a agência do Estado-nação é um elemento estruturante das instituições sociais, na medida em que define a natureza, a capacidade e as atribuições de outros importantes atores políticos e econômicos que com ele se relacionam. Agência e estrutura são dois componentes dinâmicos e interdependentes que ordenam as relações sociais (SCOTT, 2014). Em vez de ressaltar a primazia da agência (ação humana) como o grande elemento estruturante do ambiente institucional, em detrimento da estrutura, ou de se ressaltar a estrutura como o elemento prioritário condicionante das relações sociais, em detrimento da agência humana, a Teoria da Estruturação rompe tal dicotomia. Essa abordagem busca enfatizar que a dinâmica social e institucional é resultado da interrelação dinâmica entre a estrutura dos sistemas sociais e a agência dos diferentes atores, resultado de práticas recursivas que produzem e reproduzem as instituições sociais (JONES, 2015; GIDDENS, 1989).

No Brasil, o Poder Executivo Federal representa o braço do Estado-nação responsável pela manutenção e condução do aparato político-administrativo e que tem como objetivo desenvolver ações e políticas formuladas com o escopo de atender às necessidades dos diversos segmentos sociais de uma nação. É a vertente governamental encarregada da tomada de decisão e alocação de recursos com vistas a minimizar os desequilíbrios socioeconômicos e propiciar as bases para o desenvolvimento (SECCHI, 2010).

Apesar de não possuir, como função típica, a atividade legiferante, possui, por previsão constitucional, o poder de regulamentar as leis emanadas pelo Poder Legislativo e editar Medidas Provisórias, espécies normativas sobre assuntos determinados e que são editadas em caráter de urgência, para posterior apreciação pelo Congresso Nacional. Como agente político responsável pela condução das políticas públicas e alocação de recursos em nível nacional, possui grande poder de, influenciado por outros atores sociais, definir as

agendas legislativas, importantes diretrizes regulatórias que influenciam os trabalhos realizados pelos parlamentares no Congresso (BRASIL, 1988; MORAES, 2019; SCOTT, 2014).

Não é por outra razão que diferentes organizações de representação profissional, atores sociais dotados de grande capacidade de articulação política desde a época do Império, buscaram se aproximar da cúpula de instâncias e órgãos governamentais integrantes do Poder Executivo Federal. O excerto contendo a fala do representante Conselho Federal de Administração (CFA) ilustra tal aproximação:

> Atuamos junto ao Ministério da Educação, junto ao Conselho Nacional de Educação. Junto ao INEP também. Trabalhamos muito com as estatísticas, o censo da educação superior e divulgamos amplamente, as diretrizes curriculares, enfim... Temos programas de capacitação em consultoria. Então a gente tem um leque de atuações. Agora, por exemplo, com o Ministério da Justiça nós temos um convênio para capacitar e formar administradores peritos para empresas que são objetos de apreensão de bens, decorrentes de atividades ilícitas. Dentro desse contexto que a gente tem atuado. (RCFA).

No Brasil, o Poder Executivo Federal teve e ainda tem um papel de destaque no que concerne ao **lançamento das bases** para posterior consolidação da profissão de administrador no Brasil, na primeira metade do Século XX. Como agente de mudança institucional, o Poder Executivo é capaz de afetar as dimensões regulativa, normativa e cultural-cognitiva do ambiente institucional, criando restrições que afetam as opções de atores individuais e coletivos, ao mesmo tempo em que, como agente político, sofre as influências da ação coletiva e dos *lobbies*, que paulatina e intencionalmente afetam a configuração do ambiente institucional.

Atualmente, o Poder Executivo Federal é formado pelos órgãos da Administração direta, como os Ministérios e as Secretarias Especiais, e da Administração indireta, composta pelas autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. Dentre os órgãos mais significativos para as profissões, com base na análise da legislação de regência, alguns Ministérios e autarquias federais se sobressaem.

4.2.1.1 Departamento de Administração e Serviço Público – DASP

Percebendo a influência da Administração no desenvolvimento de países como Estados Unidos e Inglaterra, o governo brasileiro, na década de 1930, desenvolveu ações e políticas governamentais que almejavam o aumento da competitividade do país e a modernização da máquina pública. Dentre tais iniciativas, destaca-se a criação do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP), criado pelo governo Getúlio Vargas em 1938 (CICMANEC; NOGUEIRA, 2018). Apesar de ser denominado "departamento", ele tinha, verdadeiramente, *status* de um super Ministério, tendo em vista que o Decreto-lei 579 de 30 de julho de 1938, que o instituiu, previa que o DASP responderia diretamente à Presidência da República e que seus princípios eram aplicáveis a todos os demais órgãos públicos que compunham o governo federal. Era, como se percebe, um dos órgãos mais influentes do Poder Executivo da época.

O DASP teve um papel muito importante no processo de institucionalização da Administração no Brasil, ao propiciar a disseminação dos princípios administrativos em diferentes órgãos governamentais, ajudando a mitigar a cultura patrimonialista, então predominante naquele período histórico, e aumentar a eficiência da Administração Pública. Ao prever, dentre outras iniciativas, que as funções de planejamento, racionalização e controle deveriam pautar o funcionamento de inúmeros órgãos governamentais e suas respectivas atividades, com o intuito de melhor atender ao interesse coletivo, o DASP teve importante atuação como **agente disseminador do pensamento administrativo** no país, atuando como empreendedor institucional e agente de legitimação da Administração. Os empreendedores institucionais exercem um papel proeminente em seus respectivos campos em função de seu protagonismo como agente de mudança e de sua capacidade de mobilizar recursos. Eles atuam no sentido de reestruturar as relações entre diversos atores sociais, contribuindo para a transformação do panorama institucional. Já os agentes de legitimação são atores proeminentes para a consolidação de um processo de institucionalização pela sua capacidade de influenciar valores, expectativas e as ações de diversos outros atores sociais (BRASIL, 1938; DIMAGGIO, 1988; FLIGSTEIN, 2007; MORAES SOBRINHO; SILVA, 2015; DEEPHOUSE *et al*., 2017).

O DASP foi extinto pelo Decreto 93.211, em 3 de setembro de 1986, sendo substituído pela Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP).

4.2.1.2 Ministério da Economia

Após a incorporação do DASP pela SEDAP, essa foi incorporada pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), órgão da Administração direta do governo federal em 1989. Já em 1990, surge a Secretaria de Administração Federal, por meio da Lei 8.028. Em 1998, ocorre uma nova reestruturação, decorrente da reforma administrativa instituída pela Lei 9.649, que transformou a Secretaria de Administração Federal no Ministério da Administração e Reforma do Estado, o MARE. Em janeiro do ano seguinte, o MARE é extinto por Medida Provisória. Em seguida, o Decreto 2.923, de 1º de janeiro de 1999, determina a transferência de suas competências para o Ministério do Orçamento e Gestão, posteriormente denominado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Atualmente, as atribuições do MPOG estão a cargo do Ministério da Economia (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2021).

O Ministério da Economia, hoje, é o órgão da Administração direta governamental mais influente do Poder Executivo Federal, pois suas diretrizes condicionam todas as demais ações governamentais. Foi criado por meio da Medida Provisória 870, em 1º de janeiro de 2019, a partir da fusão dos seguintes Ministérios: da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e do Trabalho. A estrutura regimental do Ministério da Economia (ME) foi inicialmente estabelecida pelo Decreto n° 9.679, que meses depois foi revogado pelo Decreto 9.745, sendo este, posteriormente, alterado pelo Decreto 10.072, todos de 2019. As áreas de competência do Ministério da Economia, atualmente, constam da Lei 13.844, de 18 de junho 2019, resultado da conversão da citada MP 870. Para este trabalho, destaque-se o art. 31 da referida norma jurídica:

> Art. 31. Constituem áreas de competência do Ministério da Economia: (...) XII - formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional; (...) XXXI - política e diretrizes para a modernização das relações de trabalho; (...) XXXVI - regulação profissional;

Observa-se, pela redação da norma jurídica, o protagonismo que o Ministério da Economia desempenha sobre as políticas de desenvolvimento, sobre as relações de trabalho e sobre a **regulação profissional**. O último inciso XXXVI do artigo citado, que fala de regulação profissional, deve ser entendido como uma atribuição do ME em editar normas complementares, como Decretos, Portarias e Instruções Normativas, que regulamentam a legislação das atividades profissionais, que são aprovadas pelo Congresso Nacional, tendo em vista que cabe ao Parlamento a função legiferante típica, por previsão constitucional. Em que

pese tais considerações, fica implícito que o Ministério da Economia é um importante órgão de articulação do governo com o Congresso, tendo em vista que suas atribuições abarcam atividades estratégicas para o desenvolvimento da nação e, consequentemente, afetam interesses de múltiplos atores sociais. A influência do Ministério da Economia sobre a agenda legislativa tem grande potencial para afetar a estrutura das profissões regulamentadas no Brasil; dentre elas, também a de Administrador. A fala do represente do CFA ilustra a influência daquele ator sobre a configuração do campo da Administração:

> Nós temos ameaças em todas as profissões. Eu também presido o 'Conselhão', que congrega as 32 profissões (de nível superior) regulamentadas. E nós estamos sob constante ameaça, as 32 profissões. O Paulo Guedes (Ministro da Economia) quer desregulamentar as 32 profissões com a PEC 108. (RCFA).

A Proposta de Emenda Constitucional citada pelo entrevistado busca retirar a exigência legal da obrigatoriedade do registro profissional, prevista nas diversas leis de regência das profissões regulamentadas no país, tornando-o facultativo. Isso é um ponto extremamente caro ao modelo de regulamentação de profissões no Brasil, baseado em jurisdições, pois afeta a arrecadação dos conselhos e, ao mesmo tempo, a reserva de mercado, elementos centrais do modelo estabelecido de profissões no Brasil. Essa é uma fraqueza já relatada na seção 4.1, tendo em vista que o modelo de profissionalização brasileiro se lastreia, predominantemente, na força da Lei, deixando em segundo plano a legitimidade, um elemento muito mais impactante ao processo de institucionalização do que a norma jurídica isolada, que nem sempre está de acordo com as aspirações, crenças e valores dos grupos sociais (DELACRUZ, 2018).

A legislação, *per si*, sem o devido amparo social, tem o seu poder de afetar as relações sociais mitigado, além de poder ser alterada com maior facilidade, conforme mudem os interesses governamentais e a dinâmica de interesses nas arenas políticas. Em um governo orientado predominantemente pela lógica de mercado, em que prevalecem os interesses desse e das corporações, os interesses de setores muito bem regulados e protegidos, como o das profissões regulamentadas, podem ser sobrepostos pelos interesses econômicos, em nome da competitividade (BROCK, 2006; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012; EDELMAN, 2004).

Pelos dados apresentados, fica claro que o Ministério da Economia é um dos mais importantes agentes de mudança institucional no que concerne a estrutura das profissões,

tendo em vista que sua influência junto a diversos atores sociais e ao Congresso possui grande potencial para reestruturar as relações sociais nesse campo, sendo, por isto, considerado um outro importante agente catalisador da mudança institucional. O que não impede que, de acordo com os interesses em jogo na arena política, ela possa atuar como defensor da ordem institucional vigente. A posição do ME consolidada pelas recentes mudanças legislativas, que trouxeram novas atribuições e prerrogativas que antes pertenciam a outras instâncias governamentais, ajudaram-no a se consolidar como um órgão capaz de alterar as lógicas institucionais vigentes, o que o habilita como um importante empreendedor institucional (BATTILANA, 2006).

Como um típico ator político, o Ministério da Economia não está imune às pressões exercidas por diversos segmentos sociais que buscam realizar ou proteger seus interesses. Variados atores agenciam para desenvolver ou estimular a formação de um ambiente institucional que reflita, assegure ou ajude a concretizar seus interesses. Porém, é importante ressaltar que, na arena institucional, não "ganham", necessariamente, aqueles grupos dotados de maior capital político, com maior êxito em influenciar as instâncias políticas. A dinâmica institucional é complexa e não linear. Considerando-se as instituições como construções sociais dinâmicas, essas são elementos estruturantes permeadas por elementos simbólicos que nem sempre se alteram na velocidade desejada pelos agentes de mudança institucional (MEYER; ROWAN, 1977; DEEPHOUSE *et al.*, 2017).

4.2.1.3 Ministério da Educação

O Ministério da Educação (MEC) é o órgão do Poder Executivo Federal encarregado de desenvolver e implementar, em conjunto com os demais entes da federação, a Política Nacional de Educação, que envolve os diferentes níveis de ensino. Vinculada ao MEC, está a Secretaria de Educação Superior (SESU), a quem compete os papéis de regulação e supervisão das Instituições de Ensino Superior (IES), públicas e privadas, pertencentes ao sistema federal de educação superior, conforme estipula o Decreto 10.195, de 2019.

Além desses papéis, consta na lei de regência da profissão de administrador – Lei 4.769/65 – a exigência de os cursos superiores de Administração obedecerem às diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), conforme estipulado no artigo 3º, alínea *a* da referida lei. Tal exigência é desnecessária, já que se trata de uma atribuição do CNE na Lei 9.394/96, a LDB. Como já afirmado na seção 4.1, o modelo de profissionalização

da Administração brasileiro insiste em reproduzir as características e pressupostos das profissões tradicionais. Dentre tais características, destacam-se: a ênfase na educação formal, em longo prazo e uma formação homogênea. Esses são, sob o ponto de vista da abordagem clássica da sociologia das profissões, critérios importantes para classificar determinado campo de atividade como profissão em sentido estrito, distinguindo-o de uma mera ocupação (OTTERLEI, 2018). A fala do representante do Conselho Federal de Administração revela a articulação da entidade com diferentes atores governamentais da área de educação para assegurar a homogeneização da formação do Administrador:

> Atuamos junto ao Ministério da Educação, junto ao Conselho Nacional de Educação. Junto ao INEP também. Trabalhamos muito com as estatísticas, o Censo da Educação Superior e divulgamos, amplamente, as diretrizes curriculares. (RCFA).

A complexidade do sistema de educação superior brasileiro, com múltiplas instâncias decisórias, regras e atores, contribui para que as diretrizes curriculares se afastem das atuais necessidades das organizações e da sociedade, com reflexos negativos sobre a legitimidade e o reconhecimento social da profissão. A legitimidade é constructo importante e nem sempre levado em consideração pelos pesquisadores das profissões, e é considerado um elemento fundamental para que uma profissão se estabeleça, à medida que suas práticas se adequem aos valores e expectativas dos diferentes grupos sociais (DELACRUZ, 2018; ROSSONI, 2016). O relato de um representante da ANGRAD, que também é coordenador de curso de Administração, é ilustrativo dessa situação.

> A diretriz curricular nacional do curso de Administração atual é de 2005… Existe uma nova aí sendo discutida, mas já é antiquada para o contexto de mercado que a gente vivencia hoje. A Administração é um curso que tem que se atualizar o tempo todo. Se eu pegar a minha área mesmo, de marketing... O que era o marketing em 2005 e o que é o marketing hoje? A gente não precisa nem discutir muito isso aqui. Se você analisar o marketing digital… pelo amor de Deus, né? E como é que hoje a gente tem que basear a matriz curricular em cima de uma diretriz de 2005, tentando fazer essas adaptações? (RANG 1).

Adicionalmente, há que se considerar que o MEC e suas entidades são órgãos públicos que, apesar de desempenharem funções técnicas relevantes para a concretização dos projetos de desenvolvimento da nação, suas ações e decisões não estão imunes à influência de *lobbies*

de diferentes grupos de interesses, especialmente das instituições de ensino, conforme será discutido no item a seguir.

4.2.2 Instituições de ensino e pesquisa em Administração no Brasil

As instituições de ensino e pesquisa tiveram um importante papel no processo de institucionalização da Administração no Brasil, na medida em que ajudaram a disseminar o pensamento administrativo. Para Tolbert e Zucker (1983), a institucionalização é o processo por meio do qual as práticas e relacionamentos de determinado grupo ou organização social se estruturam e ganham, progressivamente, mais aceitação junto às demais instâncias sociais, na proporção em que são considerados como apropriados e necessários. Percebe-se, assim, que o processo de institucionalização decorre de processos de legitimação das estruturas sociais em seus respectivos campos organizacionais. As instituições de ensino e pesquisa se configuram, dessa forma, em importantes agentes de legitimação da atividade administrativa no país. A fala do representante do Conselho Federal de Administração destaca a importância do ensino e a pesquisa para a Administração no Brasil:

> Eu reconheço a contribuição de todo o sistema educacional que envolve o ensino da Administração, particularmente os bacharelados e, obviamente, os cursos *stricto sensu*: os mestrados e doutorados. Eles deram todo o embasamento conceitual, científico, metodológico, técnico e ferramental para que a Administração tivesse o avanço que teve e a sua inserção na sociedade e no desenvolvimento do Brasil. Dentro disso, eu acho que eu deveria destacar algumas instituições. Uma delas é Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração, ANGRAD, que eu tive o privilégio de presidir por oito anos. Por quatro anos fui presidente também do seu conselho consultivo. A ANPAD, que é Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, que teve um papel absolutamente importantíssimo. (RCFA).

O ensino e a pesquisa são dois pilares relevantes para a estruturação de um campo profissional, pois afetam a legitimidade de uma profissão na medida em que a ajudam a obter respaldo e reconhecimento social, na proporção em que suas práticas e resultados se alinham às necessidades, interesses, valores e expectativas dos diferentes atores sociais (DEEPHOUSE *et al.*, 2017; SCOTT, 2014).

As instituições de ensino superior públicas e privadas da área de Administração oferecem, juntas, cerca de 2.600.000 vagas (INEP, 2020). Desde a fundação da primeira escola de Administração no Brasil, em 1941, até os dias de hoje, o ensino gerencial

experimentou enorme crescimento, potencializado na última década, do número de cursos e vagas. Atualmente, o país possui mais de 2.200 faculdades de Administração em funcionamento e mais de um milhão de alunos matriculados. São números expressivos, ainda mais quando se considera que o total de instituições de ensino superior no Brasil é de 2.608, de acordo com os dados do Censo da Educação Superior divulgados pelo INEP. As escolas de negócios ocupam o topo do ranking no número de instituições de ensino superior (IES) no Brasil, fazendo com que a Administração seja a formação de nível superior com maior número de vagas e o maior volume de egressos.

Das 2.608 IES existentes no Brasil em 2019, 2.306 eram instituições privadas e 302 instituições públicas (INEP, 2020). Tais números são reflexos do crescimento do setor da educação privada no país nas últimas décadas, potencializado pelas políticas de estímulo ao desenvolvimento da educação superior que carrearam importante volume de recursos públicos para as instituições privadas, notadamente por meio do FIES e o do PROUNI. Tal conjuntura transformou as IES particulares em atores econômicos importantes e influentes sobre os rumos das políticas e atividades executadas por outros atores institucionais relevantes para o campo das profissões, conforme ilustrado na fala de RANG 3:

> Por exemplo, liberar o *ranking* das universidades e instituições de ensino é algo que é importante para o mercado. Dos dois lados, tanto o mercado de alunos quanto o mercado das empresas, era importante e foi retirado... O MEC não divulga mais esses resultados e isso é um problema. É um órgão público fazendo uma avaliação pública e não divulga os resultados publicamente. Isso é um problema seríssimo. E isso foi uma pressão das instituições mantenedoras privadas (que aparentemente não tem um interesse na divulgação dos seus resultados, principalmente em comparação com os das instituições públicas). (RANG 3).

Como a fala do representante da ANGRAD revela, as instituições de ensino privadas pressionam as atividades do órgão da educação brasileiro, que possui significativa influência na dinâmica institucional do campo das profissões no Brasil, de modo a desenhar um ambiente favorável aos seus interesses, mas nem sempre alinhado ao interesse dos demais atores sociais. De acordo com Scott (2014), as organizações privadas são atores sociais poderosos em economias capitalistas, tendo em vista sua capacidade de articulação com outros atores econômicos e sua capacidade de negociação e influência com as instâncias políticas. O autor chama a atenção para o poder de agência que possuem as corporações de elite ao mobilizarem capital relacional e político para se opor a eventuais mudanças legislativas que se contraponham aos seus interesses.

Isso posto, percebe-se que os interesses econômicos das instituições de ensino privado podem afetar, negativamente, os interesses de diversos segmentos profissionais e têm potencial para afetar os interesses dos demais atores coletivos. No Brasil, os dados apresentados pelo Censo da Educação Superior, divulgados pelo INEP em 2020, apontam que o percentual de graduados nas áreas de Administração e de Direito (os dados dessas duas áreas foram divulgados de forma agregada) é cerca de 4 vezes maior do que o percentual dos países da OCDE, o que demonstra que as instituições de ensino privadas, as maiores responsáveis por esses números, converteram-se em uma indústria lucrativa. O problema é que tal modelo não é sustentável em longo prazo. O elevado nível de egressos na área de Administração gera desequilíbrios no mercado. Esse, ainda mais na atual conjuntura do Brasil, não tem capacidade de absorver adequadamente toda a oferta de novos egressos, o que trará, irremediavelmente, danos à valorização e à inserção do profissional de Administração em posições executivas, algo que se espera de um Administrador.

O excesso de novos bacharéis, aliado aos problemas da formação, faz com que o administrador perca espaço para outras profissões de nível superior, principalmente em posições mais elevadas na hierarquia organizacional, conforme demonstram os dados da pesquisa realizada pelo CFA/FIA-USP (2016), mesmo tendo os profissionais de Administração uma lei que lhes assegura reserva de mercado. A análise da qualidade da formação do administrador como elemento que afeta a legitimidade da Administração é desenvolvida na seção 4.3.4.

A **prática de pesquisa** – que, no Brasil, é prioritariamente desenvolvida pelas instituições universitárias – é outra atividade importante para a legitimação e estruturação de uma profissão. A atribuição de pesquisa é um dos mais importantes papéis sociais a ser desempenhado pela academia e afeta, diretamente, a dimensão normativa da legitimidade, à medida que a prática dos pesquisadores esteja alinhada aos valores e expectativas sociais. A dimensão normativa é outra dimensão relevante para estruturação das relações sociais, além da regulativa, a qual constitui a dimensão mais patente do modelo de profissionalização brasileiro. À proporção que um determinado campo profissional atua, por meio da pesquisa, de forma a desenvolver alternativas para resolver alguns dos problemas mais relevantes que a afligem a sociedade, maior sua probabilidade em conquistar e manter apoio e engajamento dos diversos atores sociais, resultando em uma posição privilegiada em seu ambiente institucional (GÜMÜSAY; CLAUS; AMIS, 2020; SCOTT, 2014).

Como visto anteriormente, as instituições de ensino particulares são a ampla maioria das escolas de negócios responsáveis pela formação dos Administradores brasileiros. Contudo, poucas desenvolvem a contento o papel de pesquisa. Nessa seara, seu desempenho é quase inexpressivo, com poucas exceções de algumas instituições privadas de excelência. A atividade de pesquisa no Brasil é desenvolvida, quase que exclusivamente, pelas instituições públicas. De acordo com os dados do estudo "*Research in Brasil – a report for* CAPES", desenvolvido pela *Clarivate Analytics*, entidade norte-americana, e publicado em 2018, 99% dos *papers* publicados na base de dados *Web of Science*, no período de 2011 a 2016, dentro de um universo de 250 mil trabalhos científicos, foram produzidos por pesquisadores vinculados a instituições públicas de ensino. Apesar de trazer dados para a pesquisa em geral, a realidade não é muito diferente na área de Administração, levando-se em conta que a produção científica na área é desenvolvida, majoritariamente, por pesquisadores vinculados a universidades públicas.

Em que pese o aumento da produção científica em Administração no país nos últimos anos, boa parte apresenta problemas, como pouca relevância e baixo impacto, em decorrência de seu distanciamento das demandas das organizações e da sociedade (XAVIER FILHO *et al*., 2020). De acordo com diferentes atores envolvidos com a prática da pesquisa em Administração que compuseram o *corpus* desse trabalho, é possível visualizar diversos fatores que afetam a qualidade e a relevância da pesquisa em Administração, com reflexos sobre o seu nível de valorização e relevância social, como demonstra o Quadro 11.

Quadro 11 – Percepção acerca dos problemas com a pesquisa em Administração

EXCERTO	PROBLEMAS IDENTIFICADOS
É assim, ó: a gente produz muito porque está na regra. E não é tudo que nós produzimos que é bom. Mas tem muita coisa boa. A gente vem melhorando nos últimos anos, entende? Inclusive com repercussões internacionais. A gente tem pessoas publicando internacionalmente em bons periódicos, ou seja, com ideias que são aceitas mesmo com uma visão mais crítica. A gente tem esse espaço. O que está faltando para nós que tem a ver com aquilo que a gente estava falando de uma profissão técnica, apolítica e colonizada, que importa tudo de outros países, é uma produção científica brasileira de Administração original. (RANP 1).	Falta de trabalhos com visão crítica e adequados às particularidades do país.
Eu acho que a gente (academia) não tem tempo para levar a pesquisa para as organizações (...). O que eu posso te dizer que a gente não tem tempo, como o pesquisador americano tem, de ter essa cabeça mais livre, de só dar nove meses de aula e ter três meses para fazer outras coisas. Falta seriedade e compromisso de muitos pesquisadores. A	Falta de maior envolvimento e comprometimento dos pesquisadores com a prática de pesquisa.

valorização começa a partir da sua postura. (RANP 3).	
Os nossos mestrados e doutorados desincentivam o professor empreendedor. Imagina o criativo! Então, muitas vezes os mestrados e doutorados formam uma pessoa *by the book*, siga a regra, siga a ABNT. Como ser criativo se eu estou muito mais centrado na regrinha? Só que a pessoa que aprende regrinha como é que vai ser criativa? Então como é que vamos formar alunos que tenham atitude empreendedora se os nossos mestrados e doutorados não tem criatividade? Me desculpe. É incoerente. (RANG 4).	Ênfase em aspectos instrumentais e secundários.

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A pesquisa desenvolvida no campo da Administração, de acordo com a percepção de diferentes pesquisadores e atores sociais, apresenta resultados pouco satisfatórios, decorrentes da baixa articulação com as organizações e com a sociedade, redundando em baixo retorno social e relevância (MASCARENHAS; ZAMBALDI; MORAES, 2011; KIESER; NICOLAI; SEIDL, 2015). No Brasil, o maior "consumidor" da produção científica na área de Administração é a própria comunidade de pesquisa (FORD *et al.*, 2003; MATTOS; 2012). O relato de um ex-presidente da ANPAD é sintomático dessa realidade:

> Eu acho que a gente tem que olhar que a pesquisa é muito importante, mas às vezes a gente esquece. Faz pesquisas usando o 'sonho' e aí as empresas não entendem. Nós temos que ter a pesquisa... aquela que é raiz. E tem que ter uma pesquisa que se a gente não consegue escrever as contribuições práticas ela não valeu para o administrador. Ela vai ser mais um documento que vai ficar lá na minha biblioteca digital. (RANP 3).

O pesquisador RANP 2 credita parte do problema da pesquisa ao formato dos Programas de Pós-Graduação, em que se concentram os pesquisadores e a produção científica do campo da Administração no país:

> Eu acredito que isso (distanciamento da pesquisa da realidade organizacional) mudou um pouco em Administração com os mestrados profissionais – que alguns até dizem que é uma aberração. Porque assim... por Administração ser uma ciência aplicada, poderia ter uma variante profissional, né? Mas, o público que você atrai é um público diferente, é um público que está dentro da organização. Então, é bem mais fácil você conseguir fazer um trabalho final que seja implementado e gere impacto para a organização. (RANP 2).

Para RANP 2, uma mudança estrutural trazida pelos Mestrados Profissionais em Administração permitiu uma maior aproximação dos alunos-pesquisadores, muitos oriundos do mundo empresarial e da Administração Pública, com as demandas das organizações,

demonstrando, para os atores envolvidos, a contribuição que se espera de um campo das ciências sociais aplicadas.

O debate sobre a qualidade da produção científica em Administração não é exclusivo do Brasil. O fato é que, no campo da Administração, dentro e fora do país, a prática de pesquisa vem sendo questionada, pois as universidades e outras instituições de pesquisa, para uma parcela importante da sociedade e para inúmeros gestores e praticantes que atuam nas organizações, não passam de "torres de marfim" (ALVESSON; GABRIEL; PAULSEN, 2017; ALVESSON; SANDBERG, 2013; KIESER; LEINER, 2009).

A falta de articulação entre os diversos atores que compõem o campo da Administração no Brasil é um fator que contribui para esse afastamento, com prejuízos para efetividade das ações dos atores que têm a missão de desenvolver a pesquisa na área no país. Tal argumento é corroborado pelo argumento do pesquisador RANP 1, membro de comissão científica da ANPAD, que defende um maior diálogo e uma melhor coordenação entre os pesquisadores do campo da Administração e a sociedade, necessitando haver maior diálogo de modo a estimular os pesquisadores a debater os problemas reais que afligem a sociedade brasileira.

> O reconhecimento profissional depende da atuação de diferentes organizações da Administração, aquelas que eu falei que são mofadas e que, de repente, podem deixar de ser mofadas, como o Conselho. A própria academia e associações, como a ANPAD, e isso é uma crítica. Não é segredo para ninguém. A ANPAD não pode ser apenas promotora de eventos, entendeu? Ela tem que ter voz. O que academia também tem a dizer no caso de Brumadinho ou no caso do período eleitoral (eleições municipais de 2020)? Aí, os caras dizem: "Não. Se é política, não quero me envolver com isto". Não, meu amigo! Tem um código de ética! Se tem alguma coisa fora dessa ética, cabe a mobilização. Falta essa mobilização. (RANP 1).

De acordo com Scott (2014), a dinâmica relacional entre os atores, potencializada por processos de comunicação e de interação social, é um importante vetor para se alterar práticas institucionalizadas, alterando os rumos do processo de institucionalização. Não se pode perder de vista que a institucionalização não é um processo estático e linear. Como processo, é o resultado do fluxo de mudança e consolidação de novos arranjos sociais que se reproduzem e se retroalimentam lastreado na mudança de valores. À medida que novos valores e crenças são difundidos pelos agentes de mudança institucional, eles poderão ser absorvidos pelos sistemas sociais e passam a compor sua dimensão normativa, nas quais as crenças e valores assumem a primazia e funcionam como filtro na forma como os estímulos ambientais são

interpretados e como as organizações reagem a eles. Os valores dos agentes e atores, que estão na base de suas razões e motivações, são fundamentais para a sedimentação ou para alteração do processo de institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1997).

4.2.3 Órgãos de classe, fiscalização e registro profissional

Nas sociedades modernas, as profissões são importantes agentes capazes de afetar as arquiteturas institucionais. Mas nem todas as profissões têm a mesma capacidade de influenciar as relações sociais. Diferentes profissões possuem diferentes capacidades de influência institucional, a exemplo das profissões tradicionais, que geralmente possuem maior *status* e que seus membros têm maior trânsito e influência junto às esferas de poder da sociedade (VARGAS, 2010). Algumas profissões operam, primariamente, por meio da dimensão cultural-cognitiva, desenvolvendo postulados, princípios que funcionam como guias para ação de outros profissionais e organizações. Outras profissões enfocam a dimensão normativa, em função do grau de especialidade e *expertise* dos seus membros. Outras possuem influência sobre os quadros regulatórios, a exemplo de médicos e profissionais de saúde, que costumam influenciar as agendas legislativas relacionadas ao setor de saúde, assim como juristas e advogados atuam em suas respectivas áreas (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019).

Os conselhos de regulamentação profissional no Brasil são atores que afetam a dinâmica institucional do campo da Administração. Tais atores possuem intensa capacidade de mobilizações e grande poder de agência. As ações intencionais dessas organizações sociais são destinadas a criar, manter ou desfazer instituições (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009). As associações profissionais são entidades que têm como papéis a representação e a coordenação dos profissionais, cuja articulação busca, prioritariamente, conquistar e/ou manter o controle sobre a jurisdição profissional de determinado campo de atividade (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). Embora esse não seja um papel explícito estipulado na Lei 4.769/65 – como será visto a seguir –, é um dos papéis mais destacados dos conselhos de regulamentação profissional do país, que também atuam como órgãos de classe.

No Brasil, as entidades responsáveis pela fiscalização e registro das profissões regulamentadas, em regra, adotam a forma de autarquias federais e são, do ponto de vista formal, entidades que compõem a Administração indireta do Poder Executivo Federal. Em que pese tal estruturação legal, os conselhos profissionais, em função de suas especificidades

e de sua influência na estruturação do campo da Administração profissional no Brasil, serão analisados neste tópico específico. Para compreender melhor as ações de tais atores, e como eles se articulam com outros integrantes do campo e afetam o processo de institucionalização, é interessante entender como estão configurados.

Os conselhos profissionais no Brasil têm um formato muito peculiar. São entidades autárquicas federais e, por isso, submetem-se à fiscalização do Tribunal de Contas da União, com exceção do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que goza de uma autonomia especial em face de possuir prerrogativas constitucionais específicas, tendo em vista seu papel na defesa da ordem democrática. A previsão do formato de autarquia federal para os órgãos de classe da Administração se apresenta, de forma explícita, no art. 6º, da Lei 4.769/65, a lei de regência do Administrador, com os destaques feitos por este autor:

> Art 6º São criados o Conselho Federal de Técnicos de Administração (C.F.T.A.) e os Conselhos Regionais de Técnicos de Administração (C. R. T. A.), constituindo em seu conjunto uma **autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público**, com autonomia técnica, administrativa e financeira, **vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social**.

Com base na análise da redação do dispositivo legal, os conselhos profissionais de Administração, apesar de gozarem de autonomia técnica, administrativa e financeira em decorrência de sua estruturação como autarquia, ainda são órgãos que compõem a Administração Indireta do Poder Executivo Federal e são vinculados, atualmente, ao Ministério da Economia. Como afirmado no item 4.2.1, o Ministério do Trabalho e Previdência Social foi extinto pela Medida Provisória 870, em 1º de janeiro de 2019, sendo suas atividades incorporadas à Secretaria do Trabalho, órgão vinculado ao Ministério da Economia. A Suprema Corte também reconhece que os órgãos de registro e fiscalização profissional possuem os poderes de polícia, podendo aplicar, diretamente, sanções e penalidades aos infratores da legislação e de suas Resoluções Normativas, e tributar, tendo em vista o reconhecimento de que as contribuições cobradas por essas entidades aos seus membros possuem natureza tributária (ADI 4697, MIN. EDSON FACHIN, DJE 30/3/2017). Todos esses atributos são prerrogativas típicas de órgãos de Estado.

O modelo de autarquia federal não é uma exclusividade da profissão de Administrador, mas se aplica às demais profissões regulamentadas no país. Diferentemente de outros países, em que geralmente há uma dissociação dos órgãos de classe da estrutura governamental, no Brasil, em decorrência do modelo das profissões regulamentadas, os atores

representativos desses grupos se equiparam, do ponto de vista formal, a órgãos governamentais. Isso pode gerar conflitos de interesse e ingerências indevidas de grupos profissionais sobre autoridades governamentais e vice-versa, prejudicando a livre inciativa e dinâmica própria do mercado e das profissões.

A seguir, serão analisados os papéis desempenhados pelo Conselhos Federal e Regionais de Administração, à luz dos dispositivos legais e sob a perspectiva de diversos atores sociais que se relacionam com tais entidades.

4.2.3.1 Conselho Federal de Administração

A Lei 4.769/65, em seu artigo 7º, define um conjunto de papéis que permite que o Conselho Federal de Administração possa definir diretrizes para o exercício da atividade profissional de Administração no país e a ajudar a difundir o pensamento administrativo. Com base na análise das informações constantes da Lei do Administrador, é possível perceber que o Conselho Federal de Administração, como é esperado de um órgão central, possui atribuições mais amplas do que os Conselhos Regionais.

O primeiro papel estipulado pela lei é o de "propor um debate permanente que possibilite uma maior compreensão dos problemas administrativos mais recorrentes que afligem as organizações no Brasil e ofereçam caminhos para sua solução racional". É isso que realmente se espera de uma organização que almeja consolidar e legitimar uma profissão, demonstrando o seu verdadeiro valor social. Esse constituiria uma das alternativas viáveis para a valorização da área de Administração no país e para a obtenção de reconhecimento sustentado da profissão de Administrador, contribuindo para maior inserção do profissional, mediante o aumento de sua legitimidade frente a outras profissões mais tradicionais (SUDDABY; BITEKTINE; HAACK, 2017; DEEPHOUSE *et al.*, 2017). Essa, contudo, ainda não é a realidade, de acordo com perspectiva de variados atores que compõem o campo da Administração no Brasil.

A ênfase predominante, sob a perspectiva de diferentes sujeitos representativos do campo da Administração no país, tem sido outra: a fiscalização e o registro dos profissionais:

> Por outro lado, é preciso atuar fortemente na fiscalização e no desenvolvimento social da importância da profissão e dos profissionais em Administração. Para dar segurança à gestão pública e à gestão privada. (RCFA).

O representante do Conselho Federal de Administração ressalta a importância dos papéis de fiscalização e registro dos Conselhos como uma estratégia para alavancar a relevância da profissão perante a sociedade. Contudo, registre-se que a fiscalização e o registro não são papéis de competência do CFA, pois cabe aos CRA's o desenvolvimento de tais tarefas, à luz do Art. 8º da Lei 4.769/65, conforme discussão no item 4.2.3.2. A fala do representante do Conselho Federal de Administração revela a crença de que a fiscalização da atividade profissional e a aplicação de penalidades aos infratores são um meio para oferecer segurança à gestão pública e privada. Tal orientação reflete a ênfase na defesa do monopólio, um dos atributos clássicos que distinguem as profissões das ocupações. As profissões são organizações coletivas representadas por associações que buscam, prioritariamente, a defesa de suas jurisdições por meio do controle do trabalho e do mercado em seus respectivos campos de atuação, ajudando a moldar um ambiente institucional favorável aos interesses dos grupos que representam (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019).

> O nosso objetivo é a proteção da sociedade, evitando que maus profissionais exerçam indevidamente a profissão em todas as áreas (RCFA).

O ator RCFA, ao ressaltar o objetivo de "proteção da sociedade", utiliza um argumento que vai além daqueles utilizados por um grupo profissional baseado em adotar atributos das profissionais tradicionais (educação formal e sistemática, conhecimento de base científica, defesa de jurisdição, por meio de ações de fiscalização e registro etc.). Tal argumento é ainda mais significativo quando se considera que o representante do CFA também possui assento no Conselho Nacional das Profissões Regulamentadas. Sua fala, na verdade, reverbera os pressupostos do modelo de profissionalização das profissões em sentido estrito.

Percebe-se uma aproximação da fala de RCFA com a chamada abordagem baseada no poder. Tal abordagem, de acordo com Byrkjeflot e Nygaard (2018), não se afasta dos pressupostos típicos da abordagem dos atributos; apenas se utiliza de argumentos e motivos altruísticos para "demonstrar" a necessidade do monopólio profissional, assegurando a manutenção do *status quo* e a consecução dos objetivos das corporações profissionais. Tal estratégia se torna ainda mais necessária em um cenário de ameaça de flexibilização das legislações de regência das profissões, em função das transformações sociais, econômicas e políticas experimentadas pela sociedade nos últimos anos. Para Muzio, Brock e Suddaby (2013), tal orientação em defesa dos interesses públicos pode ser uma estratégia para legitimar

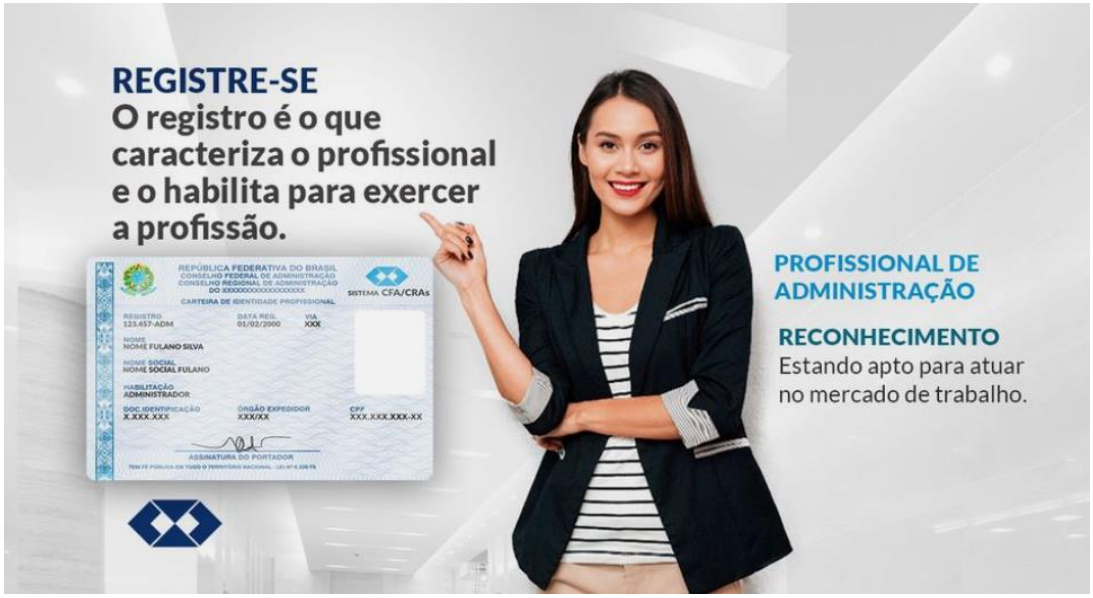
a busca dos interesses corporativos pelas associações profissionais em detrimento do bem-estar coletivo.

O fato é que as ações empreendidas pelo CFA que enfatizam a reserva de mercado e deixam em plano secundário as ações de conscientização têm recebido críticas de outros atores que compõem o campo da Administração:

> O conselho não se aproxima adequadamente (do aluno). Porque quem vai na faculdade (representante do conselho) não tem conhecimento nenhum da vida profissional. (RFBA).
>
> Eu acredito que o Conselho de Administração tem que ter uma participação mais eficaz. (EXEC 1).

A orientação predominante, que se centra, prioritariamente, na defesa das jurisdições, possui reflexos nas ações de conscientização, que se afastam dos papéis relacionados à disseminação do pensamento administrativo, estipulados pelo artigo 7º da Lei 4.769/65, que tem maior potencial para afetar a dimensão normativa da legitimidade, para se concentrarem na defesa do registro profissional como meio para o reconhecimento social. Os papéis de fiscalização e registro, como já afirmado, são atribuições dos Conselhos Regionais de Administração, conforme estipula o art. 8º, da Lei do Administrador. Isso porque os CRA's, em função de sua formatação legal, são órgãos que possuem contato mais próximo com os Administradores e as organizações, no âmbito de cada unidade da federação. A Figura 4, a seguir, integra uma das campanhas desenvolvidas pelo CFA para estimular o registro dos Administradores.

Figura 4 – *Banner* digital da campanha de estímulo ao registro profissional do CFA



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A campanha busca infundir a ideia de que o reconhecimento depende do registro do administrador no conselho. Um dos *slogans* trazidos pelo *banner* afirma que "o registro é o que caracteriza o profissional e o habilita para exercer a profissão". Isso evidencia que o reconhecimento profissional perpassa, na visão do CFA, pelo registro profissional. Isso, mais uma vez, é um reflexo do alinhamento da entidade aos pressupostos dos modelos clássicos definidores das profissões tradicionais (BRANTE, 2011). Parte-se do pressuposto de que uma profissão é uma ocupação que, ao longo do tempo, logrou êxito em alcançar *status* diferenciado, decorrente do alto nível de relevância atribuído à sociedade para as práticas desenvolvidas por aqueles grupos. Os grupos profissionais tradicionais se consolidaram, na medida em que suas atividades conseguiram influenciar as dimensões regulativa, normativa e cultural-cognitiva da sociedade, resultando em progressiva legitimação e institucionalização daquelas profissões. Isso nos leva a conclusão de que o reconhecimento social depende, prioritariamente, do grau em que as práticas profissionais se adequam aos valores e aspirações sociais, disseminando-se baseado nisso para as outras esferas reguladoras das relações sociais (DELACRUZ, 2018; DEEPHOUSE *et al.*, 2017). O registro profissional, embora se trate de uma ação esperada dentro do modelo de profissional vigente no Brasil, é insuficiente para assegurar, *per si*, ganhos de *status*, valorização profissional e legitimidade. Com o pressuposto de que uma profissão é uma construção social, o entendimento de que o registro profissional e aplicação de sanções como ações afirmativas prioritárias seria o caminho seguro para o reconhecimento é problemático, pois não tem o poder de afetar, de modo

significativo, os valores e crenças sociais que são o fundamento para os processos de legitimação (SCOTT, 2008; 2014).

Tais ações são reflexos da crença de que o modelo de profissionalização baseado em jurisdições fechadas é o caminho para que a Administração alcance o mesmo *status* das que são em sentido estrito. Na verdade, o caminho seguido por essas profissões, pelo menos inicialmente, foi o inverso do da Administração no Brasil. Primeiro, tais atividades conseguiram demonstrar seu valor social. Com o *status* obtido, os membros dessa elite profissional conseguiram mobilizar capital político suficiente para influenciar o desenvolvimento de legislações que atendessem a seus interesses e resguardassem suas respectivas jurisdições (COELHO, 1999; VARGAS 2010). As profissões 'verdadeiras' ou em sentido estrito conseguiram se legitimar a tal ponto que não se observam atualmente, no Brasil, campanhas de estímulo ao registro para a atuação de Médicos e Advogados elaboradas pelos respectivos Conselhos Federais, pois a própria sociedade demanda profissionais com a devida habilitação e o registro nestas áreas, pelo elevado riscos que a escolha de um profissional inepto pode acarretar. Em todo caso, mesmo as profissões mais tradicionais já sofrem com a ameaça de processos de desinstitucionalização, que podem conduzir a chamada diluição das profissões, um fenômeno decorrente da emergência de novos grupos ocupacionais, do desenvolvimento tecnológico, da emergência de novos valores e com ameaça de flexibilização de suas respectivas legislações (ENGWALL; KIPPING; ÜSDIKEN, 2016; LARSON, 2018). Essa discussão é aprofundada na seção 4.4.

A orientação predominante dos órgãos de classe da Administração no Brasil afeta negativamente a efetividade do CFA em realizar o papel com maior potencial para desenvolver uma percepção mais favorável da Administração e dos administradores junto aos demais atores sociais, com reflexos positivos sobre a legitimidade da profissão: o que estimula um debate permanente para a compreensão dos problemas administrativos mais recorrentes que afligem as organizações brasileiras e a proposição de soluções. Sob o olhar de outros sujeitos de pesquisa, tal abordagem seria a mais adequada para a valorização do campo.

> Bom, primeiro o conselho precisa ser de Administração. De Administração no sentido de abraçar a área como um todo e refletir sobre isto. Promover debates, que sejam debates que evidenciem os reais problemas para se poder encontrar as soluções para eles. Fazer esse debate crítico. (RANP 1).

> Acredito que os conselhos de Administração deveriam ter um papel mais ativo. Propor eventos de qualificação e ações de valorização profissional. Oferecer descontos para profissionais recém-formados. Você não tem

> eventos de qualificação. Trazer uns caras que tenham a carteira do conselho para quem não tenha ter interesse em fazer. (EXEC 4).

Mais do que insistir, prioritariamente, em defesa de reserva de mercado por meio da instituição de jurisdições bem delimitadas – complementada por mecanismos de coerção e intimidação, com a estipulação de sanções disciplinares e penais –, ajudar a sociedade a ter uma real dimensão dos problemas administrativos e de suas consequências sobre o desenvolvimento nacional e a competitividade das organizações parece ser o caminho que melhor ajudaria a demonstrar a relevância social da profissão de Administrador. Esse é o ponto de partida para a constituição de um modelo de profissionalização que enfatize a importância da Administração profissional como elemento essencial para alavancar o desenvolvimento do país. Não se trata de uma tarefa de pequena monta, tendo em vista os interesses envolvidos. A reorientação de ações para colocar os interesses sociais a frente dos interesses corporativos, diferente do modelo atual, seguido pela Administração ao copiar o modelo das profissões em sentido estrito, na busca de uma legitimidade derivada, é desafiadora.

O segundo papel estipulado pela Lei ao CFA é o de disciplinar o exercício da profissão de administrador no Brasil. Trata-se de um papel de regulamentação. Tal papel é colocado em prática mediante a publicação de Resoluções Normativas que visam regulamentar diversos pontos abarcados pela Lei 4.769/65, mas não explicitados em profundidade por ela, como o processo eleitoral dos conselhos, o procedimento de fiscalização de empresas e o registro dos profissionais. Esses dois últimos procedimentos, de fiscalização e registro, embora sejam atribuições de competência dos Conselhos Regionais de Administração, seguem as diretrizes estipuladas nas Resoluções Normativas expedidas pelo CFA. O papel de regulamentação é outra atribuição típica das associações profissionais na busca da defesa do monopólio (ABBOTT, 1988). Do ponto de vista do trabalho institucional destinado à manutenção do *status quo*, tal enfoque enfatiza o desenvolvimento de mecanismos e regras que dão suporte às instituições vigentes (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009).

O terceiro papel formal estipulado pela Lei é o que prevê que o CFA elabore seu próprio regimento interno. Essa é uma atribuição típica de uma autarquia, tendo em vista que é a categoria de órgão público que goza de maior autonomia em relação a outras entidades governamentais. Cabe a ela, portanto, determinar as diretrizes para sua autogestão, nos limites da legislação.

O quarto papel previsto para o CFA é o de prestar informações aos Conselhos Regionais de Administração. Nesse caso, o órgão desempenha um papel consultivo, na medida em que esclarece dúvidas e questionamentos dos CRA's acerca das diretrizes gerais de atuação, de questões éticas e a respeito das Resoluções Normativas emitidas pelo Conselho Federal.

O quinto papel é eminentemente burocrático, na medida em que estipula que cabe ao CFA a avaliação e aprovação dos regimentos internos submetidos pelos CRA's. A finalidade do mesmo é permitir a harmonia às diretrizes gerais do CFA e, ao mesmo tempo, garantir certo grau de padronização dos regimentos elaborados pelos diferentes Conselhos Regionais.

O sexto papel é de julgamento dos recursos de penalidades impostas pelos CRA's, funcionando o CFA como última instância disciplinar. Trata-se de um controle excepcional que o CFA exerce sobre a lisura dos procedimentos ético-disciplinares, que são atribuições dos Conselhos Regionais. Trata-se de uma sistemática nitidamente inspirada na das profissões em sentido estrito. O desenvolvimento de controles éticos, que visa a assegurar uma prática adequada e em consonância com os valores da profissão e da sociedade, é uma contrapartida à autonomia conferida aos membros de determinadas profissões e outra característica que as distinguem de outras ocupações (BRANTE, 2011). Na Administração, os procedimentos ético-disciplinares seguem o rito estabelecido pelas Resoluções Normativas 537 e 538, discutidas na seção 4.1. De acordo com a abordagem do trabalho institucional (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009), tal papel se aproxima das classificações *valorizing*/*demonizing* e *embedding*/*rotinizing*, por afetarem a dimensão normativa (valores e crenças) e a prática dos Administradores.

A sétima atribuição formal do CFA é a de aprovar o orçamento anual e a prestação de contas da entidade para apresentação aos seus membros, à sociedade e ao Tribunal de Contas da União, tendo em vista que se trata de autarquia federal. Como órgão público, tem sua atuação pautada pelos princípios inscritos no artigo 37 da Carta Magna, notadamente o da publicidade.

A oitava atribuição é a que estipula que cabe ao CFA a promoção de estudos e campanhas com o intuito de uma maior racionalização da Administração no Brasil. Trata-se de um papel formulado de maneira ampla e genérica, mas não por acaso. Parece que a intenção do legislador foi de deixar que o CFA estipule os setores sociais mais relevantes e estratégicos ao desenvolvimento nacional e, desde então, desenvolver, em parceria com outros atores sociais, como universidades, centros de pesquisa e organizações, estudos e campanhas

que permitam melhorar o desempenho e a eficiência de determinados setores da sociedade, de modo a demonstrar que a Administração é uma ferramenta essencial para o progresso. Esse papel complementa a primeira atribuição, de "propor um debate permanente que possibilite uma maior compreensão dos problemas administrativos mais recorrentes que afligem as organizações no Brasil e ofereçam caminhos para sua solução racional", e deveria vir logo em seguida a ela.

Esses dois papéis, em conjunto, refletem a função primordial que se espera dos conselhos profissionais de Administração: atuar como agentes de legitimação do campo na medida em que desenvolvem estratégias, de forma articulada a outros atores sociais e setores da sociedade civil, para ajudar a disseminar o pensamento administrativo no Brasil, auxiliando a disseminar práticas e valores que espelhem sua consciência social junto à coletividade, de forma a aumentar o reconhecimento social da profissão. É importante destacar que em países como os Estados Unidos, os agentes de legitimação tiveram um papel de destaque para o desenvolvimento, a disseminação e consolidação da Administração. Tais atores contribuíram para que a cultura administrativa se disseminasse e ganhasse importância para a sociedade, trazendo, como consequência, o incremento da legitimidade das atividades gerenciais (MEYER, 2009; ENGWALL; KIPPING; ÜSDIKEN, 2016; OTTERLEI, 2018).

Esse último papel trazido abarcam as dimensões *defining* e *constructing identities* da abordagem do trabalho institucional, por afetarem o relacionamento entre os atores e seus respectivos campos, e a reconstrução de regras que objetivam conferir identidade e legitimidade ou criar novo *status* hierárquico no campo, respectivamente (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009). O CFA possui algumas iniciativas interessantes que buscam concretizar esse último papel. Dentre essas iniciativas, destacam-se o Prêmio Belmiro Siqueira, o Prêmio Guerreiro Ramos e o Diagnóstico IFM-CFA.

O Prêmio Belmiro Siqueira foi instituído em 1988 e, atualmente, é regido pela Resolução Normativa 536 de 15 de fevereiro de 2018, tendo como objetivo estimular e divulgar a produção científica no campo da Administração. Inicialmente restrito aos acadêmicos da Administração, aumentou sua amplitude e, atualmente, abarca profissionais Administradores e Pesquisadores (mestres e doutores em Administração), devidamente registrados nos respectivos CRA's e estudantes de Administração e cursos conexos. No atual formato, podem ser submetidos artigos profissionais e acadêmicos sobre temas atuais e pertinentes ao desenvolvimento da Administração. Em 2021, o tema foi "Empreendedorismo na pandemia".

Figura 5 – *Banner* digital do Prêmio Belmiro Siqueira 2021

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A limitação de tal iniciativa é que ela esbarra no modelo profissional de jurisdição fechada adotado, ou seja, as contribuições só podem ser feitas por Administradores e Pesquisadores devidamente registrados nos Conselhos Regionais de Administração, o que reduz o público-alvo dessa campanha a cerca de 500.000 profissionais, dentro de um universo de 3 milhões de bacharéis, representando cerca de 1/6 do total de Administradores formados no país. Isso reduz muito o potencial de iniciativas e desestimula um debate mais amplo, tendo em vista que muitos profissionais registrados ocupam posições relevantes como pesquisadores ou executivos, a julgar pela realidade demonstrada pelos dados (CFA, 2021). A realidade no campo da Administração ainda é a atuação sem o registro, diferentemente do que ocorre com as profissões em sentido estrito, como a Medicina e Advocacia, em que a prática fora dos padrões legais, embora exista, é altamente rechaçada pela sociedade.

O Prêmio Guerreiro Ramos, uma das mais recentes iniciativas do CFA, foi instituído pela Resolução Normativa 599 de 16 de junho de 2021. Dentre os objetivos explícitos do Prêmio, destacam-se o de demonstrar a importância do sistema CFA/CRA's para a sociedade brasileira por meio incentivo ao desenvolvimento de práticas gerenciais inovadoras e de pesquisas científicas na área de Administração Pública, de modo aprimorar a eficiência do setor governamental, demonstrando a importância do administrador para a Administração Pública.

O Diagnóstico IGM-CFA – Índice de Governança Municipal – é outra iniciativa do CFA com o intuito de maior racionalização da Administração no país, sendo voltada para a Administração Pública. Trata-se um relatório cuja periodicidade se baseia na disponibilidade

dos dados secundários que lhe servem de base, extraídos das bases públicas STN, IBGE, PNUD e DATASUS (Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde). A periodicidade máxima estipulada pelo CFA para uma nova publicação é de 4 anos.

O mais recente IGM-CFA é o de 2020, que oferece dados e informações específicos para que os gestores públicos possam melhor balizar suas ações que dizem respeito a diversas dimensões da gestão pública. O IGM apresenta os dados por munícipio, oferecendo um *ranking* que destaca os municípios mais bem posicionados por estado, de acordo com sua metodologia. De acordo com informações que constam no relatório IGM-CFA (2020, p. 7):

> O IGM-CFA consiste em uma métrica da governança pública nos municípios brasileiros a partir de três dimensões: Finanças, Gestão e Desempenho. Foi elaborado a partir de dados secundários, e considera áreas como saúde, educação, gestão fiscal, habitação, recursos humanos, saneamento e meio ambiente, transparência, segurança pública, entre outras. A partir da construção de extenso banco de dados municipais, que foram extraídos de bases públicas como STN, IBGE, PNUD e DATASUS, entre outras, realizou-se priorização de indicadores e variáveis e, em seguida, por meio de tratamento estatístico, foi possível gerar um resultado para cada dimensão e para o Índice. Assim como boa parte de suas fontes, o IGM será atualizado anualmente. Nesse sentido, o Índice CFA de Governança Municipal se destaca e se diferencia de todos os demais índices já utilizados no contexto brasileiro para mensuração da performance municipal, uma vez que contempla uma visão mais ampliada sobre as dimensões da governança pública, e em especial, sobre a relação entre a dimensões fiscal, gestão e desempenho, atrelada a um inovador conjunto de metas a serem atingidas pelo município que serão detalhadas na metodologia adotada para o cálculo do índice.

A dimensão "Finanças" abarca o montante de investimento em saúde e educação, o equilíbrio fiscal e previdenciário municipal e o custo do poder legislativo. A dimensão "Gestão" envolve a análise da relação entre profissionais efetivos *versus* comissionados, o uso de ferramentas de planejamento e o nível transparência da gestão pública. Por fim, a dimensão "Educação" se concentra na análise das notas do obtidas pelo município no IDEB, a cobertura de creche, os índices de evasão escolar e a relação idade-série dos alunos da rede municipal de ensino.

> O IGM-CFA é calculado com base nas três dimensões. Cada indicador contribui para formar a nota geral, ou seja, o município que consegue gerir suas finanças com base nas regras de boa gestão fiscal aplica as ferramentas de gestão com intuito de fortalecer o planejamento e a excelência nos processos e, por fim, faz boas entregas à sociedade, alcança uma boa nota no IGM-CFA (p. 26, IGM-CFA, 2020).

A Figura 6 a seguir traz um recorte da página da internet que contém o painel inicial da ferramenta IGM.

Figura 6 – Visão geral do sistema de informação IGM-CFA

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Além dos papéis formais destacados, as entrevistas dos diversos atores que compõem o campo da Administração profissional revelaram o exercício de outros papéis não previstos de maneira explícita pela norma jurídica, mas que são de extrema importância para a consecução dos interesses da classe. Isso posto, fica claro que o comportamento dos atores, embora previstos e regulados pelos diversos instrumentos normativos relacionados à profissão de Administrador, a esses não se restringem, tendo em vista que a mobilização dos atores guiados por interesses particulares e por sua racionalidade utilitária faz com que coexistam papéis formais e informais. Os primeiros são os previstos, os esperados, estando delineados explicitamente nos instrumentos normativos. No entanto, como os instrumentos regulatórios não dão conta de abarcar toda a complexidade das relações sociais, nem de garantir uma adesão absoluta do comportamento dos atores aos seus comandos, por vezes, tais atores se comportam de formas não previstas pelos instrumentos, dando origens aos chamados papéis informais e que, não raro, sobrepõem-se aos papéis formais (SECCHI, 2010).

No contexto da Lei 4.769 de 1965, percebe-se que as atribuições previstas pelo legislador não são exaustivas, mas exemplificativas. Essa percepção é corroborada pela fala do representante do CFA, que também evidencia a multiplicidade de atribuições e o importante papel de articulação com outros agentes de legitimação:

> Está na lei que criou a Administração, a Lei 4.769 de 1965..., ela deixa muito claro: cabe ao CFA regular e normatizar a atuação e a fiscalização profissional. Então, ele é um órgão regulador e normatizador. Os CRA's, lá na ponta, eles têm um papel de fiscalizar o exercício profissional, ver os maus profissionais, conduzir os processos éticos e disciplinares, dizer quem atua à margem dos requisitos da lei. E o Conselho Federal e os Conselhos Regionais, no seu conjunto, constituem uma única autarquia, cujo papel é normatizar, regular e fiscalizar o exercício profissional. Isto é lei. Mas nós vamos muito além. O que a gente faz hoje? A gente pesquisa, a gente apoia as instituições (de ensino), a gente se envolve com os parceiros, como a ANGRAD, como na questão das diretrizes curriculares... Participamos ativamente junto com a ANGRAD e dialogando com academia. Eu vejo que é um tripé: a profissão, academia e o mercado. Essa é a tríade que a gente tem que trabalhar sempre e ter um diálogo permanente, pois os três são cúmplices entre si e um é cliente, fornecedor e consumidor do outro. (RCFA).

Por meio da análise dos papéis formais e informais que o Conselho Federal de Administração desempenha, percebe-se que sua atuação vai muito além do que se espera de uma organização de fiscalização e registro. Eles também atuam como órgãos de classe, ao se mobilizarem para defender os interesses dos administradores junto a diversas instâncias sociais. De acordo com Muzio, Aulakh e Kirkpatrick (2019), as ações desempenhadas pelas associações profissionais, apesar de mais orientadas para a defesa de interesses corporativistas, possuem repercussões sobre as dimensões regulativa, normativa e cultural-cognitiva do ambiente institucional, pois afetam valores, práticas e a estrutura das relações sociais. Isso posto, além de agentes de legitimação, os conselhos profissionais de Administração no Brasil também atuam como agentes de mudança institucional, na medida em que suas ações têm capacidade de afetar os processos organizacionais, o trabalho desenvolvido pelos Administradores, os valores sociais (na medida em que desenvolvem ações de conscientização) e a dimensão legal, em função das atividades de *lobby* ao Congresso. Tais atores atuam por meio da articulação política e formação de mecanismos de coalizão, tomando parte em mecanismos de ação coletiva. Suas ações afetam as diferentes dimensões que estruturam as relações sociais. As instituições e os processos organizacionais acabam moldados pela ação desses atores com capacidade para mobilizar os recursos necessários de sorte a alterar ou criar uma nova ordem institucional (DIMAGGIO, 1988; HARDY; MAGUIRE, 2017).

O Quadro 12 sintetiza, com base na análise da legislação de regência e da análise das entrevistas de diferentes sujeitos que compõem o campo, os diferentes papéis desenvolvidos pelo CFA.

Quadro 12 – Papéis formais e informais estipulados ao CFA

#	**Papéis Formais**	**Papéis Informais**
1	Propor um debate permanente que possibilite maior compreensão dos problemas administrativos mais recorrentes que afligem as organizações no Brasil e ofereçam caminhos para sua solução racional	*Lobby* junto ao Congresso
2	Disciplinar o exercício da profissão de administrador no Brasil, em consonância com as diretrizes estipuladas na Lei	Incentivo à produção acadêmica
3	Elaborar seu regimento interno	Disseminador de informações sobre assuntos de Administração aos profissionais e à sociedade por meio das redes sociais, de boletins informativos e da Revista Brasileira de Administração
4	Responder dúvidas suscitadas pelos CRA's	Articulador político com diversas entidades governamentais
5	Avaliar e aprovar os regimentos internos submetidos pelos Conselhos Regionais de Administração	Liderança na condução das ações das profissões regulamentadas no país
6	Julgar, como última instância, os recursos de penalidades impostas pelos Conselhos Regionais	Incentivo ao registro e à fiscalização do exercício da atividade
7	Votar e aprovar o Código de Ética da Profissão de Administrador, assegurando sua execução, em conjunto com os CRA's	Participar das discussões sobre a atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de Administração
8	Aprovar o orçamento anual e a prestação de contas da autarquia	-
9	Promover estudos e campanhas com o objetivo de uma maior racionalização da Administração no Brasil	-

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Observa-se que, dos 9 papéis formais estipulados pelo art. 7º da Lei 4.769/65, apenas 2 dizem respeito a ações de natureza educativa e de conscientização (papéis 1 e 9). Os demais papéis (3 a 8) dizem respeito a atividades que visam a assegurar o modelo jurisdicional da

atividade de Administração. Percebe-se assim a prevalência de papéis ligados à manutenção da arquitetura institucional e a defesa do *status quo*, o que mitiga a atuação do órgão como potencial empreendedor institucional.

4.2.3.2 Conselhos Regionais de Administração

Os Conselhos Regionais de Administração têm seus papéis estipulados pelo artigo 8º, da Lei 4.769/65. Analisa-se, a seguir, cada um desses papéis.

O primeiro papel estipulado pela lei aos Conselhos Regionais de Administração é o de "executar as diretrizes formuladas pelo CFA". O objetivo de tal dispositivo, como facilmente se deduz, é o de manter controle estrito das ações dos Conselhos Regionais de Administração, que não poderão se afastar dos parâmetros formulados pelo CFA, para que os postulados do modelo de profissionalização adotado sejam alcançados. Tal dispositivo demonstra um elevado grau de centralização de poder nas mãos do Conselho Federal, que fica ainda mais evidente quando analisado em conjunto com outra atribuição também cabível ao CRA: "Elaborar seu regimento interno, a ser submetido e aprovado pelo CFA". Esse formato, altamente verticalizado e centralizado, pode acarretar o distanciamento das ações dos Conselhos Profissionais locais das reais necessidades dos profissionais e segmentos sociais de suas respectivas jurisdições. Além disso, tal modelo permite com que as ações de todo o sistema CFA/CRA's sejam o resultado da manifestação de poucos atores, prejudicando a representatividade e a legitimidade de suas ações, além de dificultar a articulação dos conselhos com outros importantes atores sociais. O afastamento das demandas locais contribui para a formatação de um modelo elitizado e corporativista, distanciado das demandas e valores das organizações e da sociedade. Tal realidade é percebida por diversos atores que compõe o campo.

> Não pode ser uma instância de cargo político para ter acesso privilegiado a algumas coisas, entende? O que eu estou querendo dizer é o seguinte: precisa ter no conselho (regional) mais debate com o setor produtivo, com os governos, com academia. Tem que ser uma coisa mais dinâmica, estar aberto às críticas, ser oxigenado no sentido das trocas de posições lá dentro do conselho. Ter pessoas que dão a sua contribuição e saiam, abrindo espaço para outras, evitando a troca de cargos e de posições, evitando que os membros do conselho formem uma carreira dentro do mesmo. Por isso que poucos se filiam. Quando se filia é porque é obrigatório, por uma questão ou outra, mas não tem uma identidade com aquilo. (RANP 1).

> E aí é que muitas vezes o próprio conselho trabalha mais de forma - como é a essência dos conselhos - de forma corporativa. E não entende que, por exemplo, um médico, que precisa ir para os plantões hospitalares, necessita de uma segunda formação, que o habilitasse na área administrativa. Isto seria essencial. Isso para qualquer um que almeja um cargo gerencial ou um cargo de direção, é extremamente essencial: o conhecimento administrativo. Não necessariamente o diretor do hospital tem que ser um administrador, mas quem sabe aquele médico tem uma especialidade administrativa, ou uma segunda graduação. Quando a gente trabalha com corporativismo, a gente mais atrapalha a profissão do que ajuda. Por isso, escuto aquelas piadas: 'Ah, para que a Administração, rapaz? Veja o caso de Silvio Santos'. Aí vão pegando os casos, assim. Um em um milhão! (RANP 2)

O segundo papel é o de "Exercer a fiscalização da atividade de Administração em sua respectiva jurisdição". Tal função está intimamente relacionada à terceira atribuição: de **organizar e manter o registro dos profissionais de Administração, em sua área de jurisdição**. Tais papéis são centrais ao tradicional modelo de jurisdição (ABBOTT, 1988; 2015), formato esse adotado pelas profissões regulamentadas no Brasil. As atribuições de fiscalização e registro do profissional de Administração são, de longe, os papéis com maior ênfase por parte da legislação e dos atores ligados aos órgãos de classe da atividade, o que demonstra sua centralidade para o modelo de profissionalização do campo.

> Os conselhos focam em multas e penalidades (em detrimento de ações efetivas para valorização do profissional). (RFBA).

> O conselho, tanto o federal quanto os estaduais, a função deles é unicamente e estritamente fiscalizar. Só. (RANG 3).

O quarto papel de julgamento das infrações e imposições de sanções, em caso de desrespeito à legislação profissional, é uma atribuição que visa a assegurar o respeito, pelos profissionais de Administração registrados, aos parâmetros estipulados no código de ética da profissão, instituído pela Resolução 537 de 2018. Trata-se de uma sistemática de nítida inspiração das chamadas profissões 'verdadeiras'. O problema é que, segundo dados do próprio CFA, menos de 20% dos bacharéis em Administração do Brasil são registrados nos CRA's de seus respectivos estados. Não há evidências de que tal sistemática interfira no desempenho do administrador nas organizações, o que aponta que o dispositivo em tela é inócuo.

A emissão das carteiras profissionais, a elaboração do regimento interno (que deve ser submetido e aprovado pelo CFA) e a eleição de delegados e suplentes para participarem das

eleições dos membros do CFA completam o rol de papéis formais estipulados pela Lei 4.769/65.

Observa-se, pela análise dos dispositivos legais, que o legislador concentrou suas atribuições na realização de atividades com vistas à efetivação do modelo de profissionalização escolhido para a Administração no Brasil. Observa-se a prevalência de atividades relacionadas a processos de *enforcement* institucional, o que demonstra o desejo dos grupos de representação da Administração profissional em manter o modelo atual. Os mecanismos de *enforcement* institucional são elementos-chave para assegurar a conformidade de uma estrutura social com os valores, crenças e expectativas dos atores centrais do campo (EDELMAN, 2004; POWELL, 1996; SCOTT, 1994). Não se entende por que o legislador não previu, também para os Conselhos Regionais de Administração, papéis relacionados à disseminação do pensamento administrativo, de modo a complementar a atuação do CFA nessa direção. Espera-se dos atores sociais, por meio de sua agência, a participação efetiva nos processos de construção social da realidade.

Em contextos espaciotemporalmente delimitados, como os campos profissionais, o compartilhamento intersubjetivo de significados favoráveis é um fator preponderante para a consolidação de um processo de institucionalização, na medida em que constituem um elemento hábil para afetar a capacidade de agência dos atores que compõem o campo e, por conseguinte, de sua estrutura. Os CRA's são, de acordo com o que se depreende de sua formatação legal, órgãos do sistema que estão em contato direto com os profissionais e as diferentes organizações em que são desenvolvidas atividades administrativas. Essa é uma lacuna da Lei que merece ser sanada. Tal orientação afetaria a dimensão normativa do ambiente institucional, favorecendo uma maior socialização e consolidação dos valores e princípios da Administração na consciência coletiva (MACHADO-DA-SILVA, FONESCA; CRUBELLATE, 2005; LEICHT; FENNELL, 2008).

4.2.4 Congresso Nacional

O Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, são atores governamentais de elevada relevância no contexto das profissões brasileiro, dado que o pilar central do modelo predominante de profissionalização é o regulativo. O Congresso, como órgão de Estado, é um ator central dentro do modelo de profissionalização brasileiro, tendo em vista que esse se baseia na imperatividade das normas legais para consecução dos

seus objetivos de reserva de mercado, controle de acesso ao campo profissional e fiscalização, registro e aplicação de penalidades (OTTERLEI, 2018). A estipulação de tais mecanismos definidos pelas normas jurídicas define, em última instância, a amplitude de ação dos conselhos profissionais. Este também constitui sua maior fraqueza, pois, mudanças na configuração política no Congresso podem alterar, de uma hora para outra, os pressupostos em que se sustenta determinada profissão no Brasil no Brasil. A influência do Congresso para a consecução dos objetivos dos grupos que se baseiam no modelo jurisdicional de profissões no Brasil é ilustrada pela fala dos representantes do CFA e da FEBRAD:

> Eu também atuo no 'Conselhão', entidade que congrega as 32 profissões (de nível superior) regulamentadas. E nós estamos sob **constante ameaça (**desregulamentação**)**. As 32 profissões (regulamentadas de nível superior). (RCFA).

> Primeiro, estamos lutando para ter uma tabela de honorários. A tabela atual que existe no Conselho Federal foi montada pela FEBRAD. Mas nós paramos de publicar essa tabela na FEBRAD, porque tava trazendo problemas para profissão (resistência por parte das organizações em pagar os valores dos honorários estipulados). A nossa tabela estipulava valores mais elevados do que a tabela do conselho federal... (RFBA).

Não é por acaso que os conselhos profissionais e outras entidades de representação possuem destacado papel de lobistas junto ao Congresso Nacional. Além da elaboração das respectivas leis de regência, algumas bastante restritivas, sobre inúmeras atividades, o Congresso estipula ainda sanções de ordem penal, para coibir o exercício profissional por quem não atenda aos requisitos legais. Adicionalmente, pode estipular outros benefícios como reserva de mercado e piso salarial para algumas categorias dotadas de maior poder de mobilização e capital político, importantes elementos para influência a agenda legislativa (VARGAS, 2010).

4.2.5 Organizações empresariais

Como visto, a Administração profissional no Brasil é um campo constituído por diversos de atores, dentre os quais se destacam: atores governamentais ligados ao Poder Executivo Federal, tendo em vista sua liderança na definição das políticas e agendas que repercutem nos interesses de diferentes grupos profissionais; as associações profissionais, as quais, além das atribuições de regulamentação, fiscalização e registro, possuem poder de

agência e articulação marcante na defesa dos seus interesses; o Congresso, um ator central pelo seu poder de implementar alterações legislativas que afetam as relações de todos os atores sociais; e as instituições de ensino e pesquisa, por implementarem as diretrizes para a formação dos Administradores e afetarem a prática administrativa.

Existem outros atores que, embora não tenham papéis formalmente definidos pela legislação que rege a atividade da Administração no Brasil, são entendidos, também, como relevantes, cuja agência interfere de forma significativa na estrutura dos sistemas sociais. É o caso das **organizações empresariais**, entendidos como atores sociais com grande capacidade de influência na dinâmica institucional em função de seu poder econômico e capacidade de articulação com outros atores sociais relevantes, a exemplo de governos, associações profissionais, sindicatos, mídia, dentre outros. Em que pese a influência das organizações sobre os comportamentos sociais, para Jones (2015), sob a perspectiva estruturacionista, as organizações não são simplesmente entidades que condicionam os comportamentos de indivíduos e grupos que a compõem, mas são entidades que são o resultado dos relacionamentos entre os atores que as constituem, estruturam, sustentam e alteram, continuamente, suas práticas, estabelecendo, por seu turno, relações de poder, práticas legitimadas e significados compartilhados, demonstrando a dinâmica interrelação entre estrutura e agência e sua influência na configuração e reconfiguração do ambiente institucional (MEYER; BROMLEY, 2013). As organizações, portanto, interferem, de maneira significativa, na criação de normas, regulamentos e práticas que influenciam e guiam a conduta dos demais atores econômicos, profissionais e políticos (POWELL; BRANDTNER, 2016).

Scott (2014) destaca que as organizações podem exercer sua influência sobre a dinâmica institucional ao nível da firma (pelas decisões de alocação de recursos) ou ao nível do setor (atuando competitivamente, ou de forma colaborativa com outras organizações, afetando e influenciando políticas e programas que atendam aos seus interesses). Organizações mais poderosas chegam mesmo a se mobilizar politicamente e fazer *lobby*, influenciando alterações legislativas que favoreçam suas atividades. Os elementos políticos abarcam mecanismos de barganha e negociação, em que cada ator se mobiliza de modo a influenciar as ações de determinados sujeitos, para fazer valer seus próprios interesses (HAMPEL; LAWRENCE; TRACEY, 2017). Por fim, as organizações são importantes agentes de legitimação da Administração, na medida em que se constituíram como o principal

campo de trabalho para os administradores e *locus* de aplicação das técnicas administrativas, ajudando a validar e propagar seus princípios. Nesse sentido, destaca-se a fala de RANG 3.

> Eu penso que hoje, no mercado complexo, há uma demanda muito grande por administradores. Na minha experiência como avaliador pelo MEC de cursos de Administração, o que eu tenho observado são estudantes de Administração, no último semestre, por exemplo, maciçamente já empregados. Eles podem não estar empregados diretamente a um cargo de chefia ou um cargo de gestão (como gerentes), mas estão envolvidos na gestão. Além disso, os estudantes de Administração desconhecem crises de estágio. Há uma gama muito grande de empresas demandando estudantes (de Administração) para estágio. (RANG 3).

O Quadro 13 a seguir elenca os principais atores do campo da Administração, destacando seus papéis no processo de institucionalização da profissão no Brasil.

Quadro 13 – Atores envolvidos e respectivos papéis no processo de estruturação e institucionalização da profissão de administrador no Brasil

ATORES ENVOLVIDOS E RESPECTIVOS PAPÉIS NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL		
Ator	**Papel no Processo de Institucionalização**	**Descrição**
Órgãos ligados ao Poder Executivo Federal (DASP, ME, MEC)	Inovação/Empreendedor institucional/Agente de legitimação	Influenciado por outros atores sociais, define as agendas legislativas e as políticas que impactam a estrutura e os interesses das profissões no Brasil.
Instituições de ensino e pesquisa em Administração	Sedimentação/Agentes de legitimação e disseminação da prática e do pensamento administrativos	Atuam como agentes disseminadores da prática e do pensamento administrativos.
Órgãos de classe, fiscalização e registro profissional	Habitualização e objetificação/Agentes de legitimação e de *enforcement* institucional	Trabalham, prioritariamente, para resguardar suas jurisdições profissionais e defender interesses corporativistas.
Congresso Nacional	Inovação/Empreendedor institucional	Influenciado por outros atores sociais, principalmente o Poder Executivo, instituem ou alteram os marcos regulatórios que definem os contornos do modelo de profissões no Brasil.
Organizações empresariais	Inovação/habitualização/ Objetificação/sedimentação	Podem exercer diferentes papéis, na medida em que se alteram os interesses, valores e paradigmas sociais, tecnológicos, políticos e dos interesses em jogo.

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

4.3 FATORES QUE AFETAM A LEGITIMIDADE DA PROFISSÃO DE ADMINISTRADOR NO BRASIL

Nesta seção, debatem-se os principais fatores que, sob a perspectiva de diversos atores pertinentes, afetam a legitimidade da Administração enquanto campo de atividades que busca se consolidar como profissão plena e trazem desafios para uma maior consolidação e legitimação da atividade do administrador no Brasil.

As profissões, como as demais instituições, sofrem a influência de injunções sociais, políticas, econômicas, culturais e tecnológicas que afetam os consensos sobre os pressupostos que as distinguem de outras atividades na sociedade (SCOTT, 2008). Todas essas transformações, aliadas ao desenvolvimento de novas tecnologias e ao aumento do ritmo de difusão do conhecimento possuem o potencial para afetar, de forma substancial, os consensos sobre as práticas, valores e pressupostos sobre os quais se assentam as estruturas das profissões vigentes (LARSON, 2018).

A legitimidade organizacional é um constructo relevante para as profissões (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). Por estarem imersas no ambiente institucional, necessitam de legitimidade para que possam se consolidar e assegurar sua sobrevivência no meio social. A legitimidade decorre do alinhamento de uma organização ou construção social com normas, valores e crenças, afetando as transações econômicas e sociais e favorecendo maior acesso e melhor posicionamento de uma organização no mercado (DEEPHOUSE *et al.*, 2017). Aplicada a uma profissão, repercute favoravelmente na inserção e empregabilidade dos profissionais, ajudando os profissionais de um determinado campo a se distinguirem de outros, com reflexos positivos em sua valorização.

Isso posto, as categorias analíticas a seguir elencam e discutem os principais fatores que afetam a legitimidade da Administração profissional no Brasil e que apresentam potencial para afetar o nível de inserção desses profissionais e sua posição na hierarquia na estrutura das profissões no Brasil.

4.3.1 Reconhecimento e valorização do administrador

Nesse tópico, analisa-se a percepção a respeito do nível de legitimidade da Administração profissional sob a perspectiva de diferentes atores que integram o campo. Os dados da pesquisa de campo deste trabalho revelaram que os profissionais da Administração,

sob a perspectiva de diferentes sujeitos que atuam no mercado, na academia e em entidades de representação profissional, têm experimentado baixo reconhecimento e valorização de sua atividade, o que afeta a legitimidade da profissão. Tal situação apresenta reflexos na inserção dos Administradores e até em sua remuneração. A sociedade é a fonte primordial de legitimidade, seu elemento constituinte. Reconhecimento e valorização são elementos que apresentam repercussões sobre os consensos sociais e, consequentemente, afetam a legitimidade das organizações que fazem parte de determinado ambiente institucional (ROSSONI, 2016). Eis a fala do representante do CFA a respeito desse debate, com os destaques trazidos por este autor:

> São várias coisas (que explicam a baixa inserção relativa e a desvalorização), inclusive a falta de **reconhecimento social** e o fato de a lei ainda não ter pegado. (RCFA)

O representante do CFA reconhece que a atividade administrativa carece de maior reconhecimento social na atualidade, sendo esse, em sua visão, um dos fatores que explicam a baixa inserção relativa revelada pela pesquisa desenvolvida pela Fundação Instituto de Administração da USP, a pedido do próprio Conselho Federal de Administração, a qual é analisada a seguir (CFA/FIA-USP, 2016). O reconhecimento social é um elemento importante para que uma profissão se legitime e consiga se estabelecer como instituição relevante, de acordo com a ótica dos diferentes atores sociais.

Segundo Delacruz (2018), cabe à sociedade definir a verdadeira natureza e *status* das atividades produtivas, em face da natureza do relacionamento entre clientes e praticantes de determinada atividade. A consolidação do campo profissional, como construção social, depende do reconhecimento e suporte dos atores sociais às suas práticas. Tal papel incumbe aos agentes de legitimação – a exemplo de organizações e entidades profissionais, associações e outros atores coletivos etc. –, na medida em que afetam as condutas e as expectativas dos demais atores que compõem o sistema social, ajudando a legitimar uma profissão (DEEPHOUSE *et al.*, 2017). A legitimidade decorre da percepção generalizada de um sistema social sobre as ações e práticas de uma determinada organização ou grupo social integrante desse ambiente em comparação aos valores, normas e pressupostos vigentes. Quanto maior a capacidade de a organização demonstrar esse alinhamento perante o sistema social, reproduzindo em suas estruturas seus valores e práticas, maior será sua legitimidade, o que aumenta suas chances de obtenção de apoio e recursos do ambiente institucional e de

sobreviver. A legitimidade é, pois, um conceito relevante para a consolidação das organizações sociais em seus respectivos campos e para a estruturação do ambiente institucional (DELACRUZ, 2018; MEYER; ROWAN, 1977; SUCHMAN, 1995).

Diversos atores compartilham a percepção de que a área de Administração apresenta problemas no que diz respeito ao reconhecimento e a valorização para os seus profissionais. Observe-se a fala do executivo 1:

> Quando eu me tornei gerente, eu assumi uma loja de uma gerente que tinha mais tempo de experiência e eu fui fazer o mesmo papel que ela. E ela ganhava o triplo do que eu ganhava. E a formação dela era em psicologia. Ela vinha do mercado, como *trainee*, mas executava o mesmo trabalho que eu executava quando a substituí. (EXEC 1).

A fala do executivo 1 evidencia que a falta de reconhecimento do administrador frente a outras profissões pode apresentar reflexos também em sua remuneração. A legitimidade é um dos fatores que explicam a razão por que determinados grupos profissionais são mais valorizados, possuem maior *status* e maior remuneração do que outros. Ela decorre do consenso social desenvolvido a respeito das estruturas sociais que fazem parte de determinado campo organizacional. Quanto maior o nível de consenso social em torno de determinada estrutura ou organização social, maior será a importância atribuída à atividade. Consequentemente, é um conceito que auxilia a compreender os processos de hierarquização das relações sociais, na medida em que elucida os mecanismos pelos quais alguns grupos conseguem obter posições privilegiadas no ambiente institucional em relação a outros, afetando a dinâmica das relações de poder e a distribuição de recursos (COELHO, 1999; VARGAS, 2010; NORTH, 2018).

A fala do representante 3 da ANGRAD, a seguir transcrito (com destaques), embora demonstre a grande demanda por profissionais de Administração, também revela certa dificuldade de esses profissionais ocuparem, em maiores proporções, posições mais elevadas na estrutura organizacional.

> Eu penso que hoje, no mercado complexo, há uma demanda muito grande por administradores. Na minha experiência como avaliador pelo MEC de cursos de Administração, o que eu tenho observado é que os estudantes de Administração, no último semestre, por exemplo, maciçamente já empregados. **Eles podem não estar empregados diretamente em um cargo de chefia ou um cargo de gestão**, mas estão envolvidos com a gestão. (RANG 3).

De fato, a área de Administração é uma das mais demandadas pelas organizações, tendo em vista a versatilidade e a formação abrangente desse tipo de profissional. De acordo com dados do CIEE (2019), a Administração ocupa a terceira colocação entre os cursos superiores com maiores demandas de estágio no país. Fica atrás de Direito e Pedagogia, o que já causa certa estranheza, tendo em vista a prevalência numérica dos bacharéis e estudantes de Administração no Brasil. Mas, como a fala de RANG 3 demonstra, a elevada demanda por Administradores não implica, necessariamente, maior participação em posições mais elevadas na hierarquia organizacional.

A baixa inserção relativa do administrador em posições de maior hierarquia foi demonstrada pela pesquisa realizada com uma amostra de mais de vinte e cinco mil administradores pela Fundação Instituto de Administração, a pedido do CFA, que revelou uma participação tímida de Administradores em posições executivas em organizações de variados portes no Brasil. A Tabela 2 a seguir sintetiza seus resultados mais expressivos (CFA, 2020).

Tabela 2 – Participação relativa de administradores nos principais cargos em organizações de diversos portes e segmentos no Brasil

Cargos	Percentual de administradores que os ocupam
Presidente (CEO)	**7,07%**
Diretor	**6,44%**
Gerente	**18,64%**
Analista	18,26%
Coordenador	8,32%
Supervisor	4,99%
Técnico	5,92%
Assistente	4,95%
Assessor	5,49%
Auxiliar	4,80%

Fonte: Adaptado de CFA (2016).

Esses números chamam atenção porque apontam para uma inserção aquém do esperado para os profissionais administradores, principalmente nas posições de *CEO*, diretor e gerente, tendo em vista o contingente de profissionais graduados na área e o volume de matriculados em IES de aproximadamente 20% (INEP, 2020). Os números trazidos pelo INEP demonstram que os egressos em Administração não são apenas o contingente mais expressivo dos graduados na área de negócios; eles representam, também, o maior percentual de todos os formados por cursos superiores no país. Além disso, há que se considerar que, em

face da existência de regulamentação legal, boa parte das posições executivas são privativas de bacharéis em Administração, por força do disposto no Art. 3º da Lei 4.769/1965. Mesmo nelas se verifica uma participação módica.

Sustenta-se, aqui, não haver problemas em outros profissionais – como economistas, contadores, psicólogos, engenheiros – atuarem em posições gerenciais. **Este trabalho, como já afirmado, não defende reserva de mercado para o Administrador**. Contudo, a baixa participação relativa de Administradores ocupando posições executivas, tendo em vista seu contingente no universo de profissionais graduados, e **a existência de uma lei, sistematicamente desrespeitada, que estipula uma reserva de mercado para os Administradores, revelam que o modelo jurisdicional**, que é base do processo de estruturação da profissão de administrador no Brasil, **não é eficaz, por si só, para assegurar valorização, reconhecimento e uma boa inserção para esses profissionais**.

De acordo com Pfeffer e Salancik (1978), a legitimidade não é dada, mas construída, na proporção em que as ações desenvolvidas por uma organização são interpretadas pelos integrantes de um sistema social como alinhadas aos seus valores legítimos. A legitimidade é um recurso e também um processo (SUDDABY; BITEKTINE; HAACK, 2017); os atores de legitimação do campo no Brasil precisam compreendê-lo e assumir a liderança desse processo, de modo que a Administração, enquanto área de atividade, independentemente do rótulo de profissão ou semiprofissão, possa ocupar um lugar de destaque na consciência coletiva dos brasileiros.

O representante do Conselho Federal de Administração demonstra estar ciente da necessidade de a Administração profissional precisar estar melhor posicionada na consciência da sociedade para que o administrador possa obter maior reconhecimento e valorização. Contudo, acredita que o caminho para concretizar tais objetivos é a reserva de mercado, assegurada por meio de mecanismos de *enforcement* institucional, como a fiscalização e a punição, o que demonstra sua convicção de que o modelo jurisdicional, baseado na força da lei, é o caminho para uma maior legitimação da Administração profissional no Brasil:

> Temos trabalhado fortemente nisso, não mais intensamente em função da pandemia, a fiscalização. Nossa fiscalização, historicamente, ela não foi eficaz. Ela tem que ser mais eficaz, mais contundente e mais efetiva. **Se ela assim for, eu (administrador) vou ocupar maior espaço no imaginário cultural da sociedade brasileira**. Ou seja, tem que ficar no imaginário na sociedade brasileira o seguinte: que não é possível falar de Administração sem um administrador, como eu não posso falar da Medicina sem o médico.

> Eu não posso falar da Engenharia sem engenheiro, nem da Advocacia sem um advogado. (RCFA).

O diagnóstico do representante do CFA foi preciso quando menciona a necessidade de "ocupar maior espaço no imaginário cultural da sociedade brasileira"; afinal, uma profissão é uma construção coletiva, social. A legitimidade de uma profissão depende de sua autoridade cultural, a qual, por sua vez, depende do grau de confiança angariado junto à sociedade (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). Entretanto, como conquistar tal confiança com o uso de mecanismos de intimidação e punição como estratégia predominante? Como debatido no tópico 4.2.3, o papel primordial que se espera de uma entidade de classe como o CFA é a concentração de esforços em disseminar o pensamento administrativo, ajudando as organizações públicas e privadas brasileiras a serem mais eficientes. Isso porque a fiscalização e a aplicação de medidas coercitivas não são papéis de sua alçada, pois cabem, de acordo com a Lei, aos CRA's. Demonstrar à sociedade a relevância do conhecimento administrativo para o seu bem-estar, ajudá-la a ter uma compreensão profunda dos problemas administrativos que a afetam e propor soluções é o primeiro objetivo estipulado na Lei do Administrador, em seu Art. 7º. Contudo, como discutido na referida seção, ainda prevalece a utilização de estratégias coercitivas como alternativa para a proteção dos interesses desse grupo profissional.

Tal orientação estratégica conta com o apoio do Estado, tendo em vista o seu papel na instituição de leis de regulamentação das profissões, o que contribui para a geração de distorções, pois algumas carreiras possuem piso salarial e outras não; outras possuem maiores privilégios e restrições do que outras. A definição de prerrogativas e privilégios nem sempre segue uma lógica racional, pois acompanha a direção das profissões com maior capital político, o que pode gerar desequilíbrios e injustiças (COELHO, 1999). Friedman (2014), crítico contundente da regulamentação profissional, sustenta que o excesso de regulação restringe o livre-comércio e prejudica a competitividade organizacional e a das próprias nações. Os interesses dos órgãos de classe não deveriam se sobrepor aos interesses sociais. Esses deveriam ser perseguidos em conjunto com os grupos sociais, demonstrando, efetivamente, sua contribuição ao bem-estar social e recebendo, em troca, valorização, reconhecimento e legitimidade. Em vez de insistir em mecanismos de intimidação e *enforcement*, a profissão deveria, primeiramente, desenvolver estratégias para conquistar maior adesão e apoio, em primeiro lugar. Os mecanismos de *enforcement* teriam, assim, uma

ênfase marginal, a serem aplicados somente quando o interesse coletivo e a segurança da sociedade estivessem realmente ameaçados.

Enquanto não logram ocupar maior espaço na consciência e no imaginário cultural da sociedade brasileira, os profissionais de Administração continuam, de acordo com a percepção dos diversos sujeitos que compuseram o *corpus* desta pesquisa, a sentir os reflexos da desvalorização profissional. O Quadro 14, a seguir, apresenta a percepção de variados atores a respeito da valorização e reconhecimento atribuído ao administrador no Brasil.

Quadro 14 – Percepção de diferentes atores acerca da valorização e reconhecimento do profissional administrador

EXCERTOS	CÓDIGOS
Eu, hoje, enxergo de maneira não tão favorável. Hoje, eu vejo, por exemplo, que o profissional de Administração não é enxergado como deveria ser, a partir do momento em que as empresas colocam qualquer pessoa, com qualquer formação, em um cargo de gestão. As empresas também não valorizam 100% a função do Administrador. Não é pré-requisito (para ocupação de cargos gerenciais) a formação. Nisto, eu tenho um olhar bem ruim. (EXEC 3).	Desvalorização. Perda de espaço para outras profissões.
Nos dias de hoje, essa valorização eu não enxergo. Eu acho que algumas empresas até valorizam. Por exemplo, no momento em que se abre uma vaga e coloca a Lei como requisito ser formado em Administração... para uma vaga que realmente precisaria disto. Algumas empresas fazem isto (cumprem a Lei), outras não. De uma forma geral, a sociedade não valoriza. A gente sabe. Passamos por isso enquanto alunos. Eu acredito que você também. (RANG 1).	Desvalorização. Falta de respeito à legislação de regência. Perda de espaço para outras profissões.
Eu acredito que esse reconhecimento já foi maior. Até pela procura dos vestibulares e dos cursos de graduação. A gente tem visto outras áreas ocuparem espaços que eram da Administração. Elas já participavam dos cargos administrativos em outras áreas funcionais (...). Com o tempo, tivemos a criação de vários outros cursos de graduação onde esses (outros) profissionais têm disciplinas de Administração de Empresas também. (...) Eu estive em uma apresentação da ANGRAD e observei uma redução muito forte do número de candidatos para graduação em Administração. (RANP 3).	Falta de reconhecimento. Perda de espaço para outras profissões. Nível de qualidade da formação e adequação do Administrador.
Não creio que haja valorização, que haja esse reconhecimento. Não creio que seja uma profissão tão valorizada. (RANG 2).	Desvalorização. Falta de reconhecimento.
Eu digo a você que não há nenhuma valorização; infelizmente, nenhuma. Eu tenho que ser bem sincero. Eu acho que desde o tempo em que comecei a trabalhar como consultor, das 80 empresas atendidas, eu percebi que duas ou três tinham executivos graduados em Administração encarregados da gestão dessas respectivas empresas. E, desses que eram Administradores, a maioria era filhos dos proprietários. (EXEC 4).	Desvalorização. Baixa inserção relativa.
Percebo uma pequena diferenciação em relação a outras áreas profissionais. Eu acho que a nossa área poderia ser um pouco mais valorizada. (EXEC 2).	Desvalorização.
A nossa profissão tá numa situação muito complicada, no meu ponto de vista. (RFBA)	Desvalorização. Falta de reconhecimento.

Existe uma valorização para o médico, uma valorização para o advogado. Hoje, a gente olha para um médico, para um advogado e os enxerga como profissionais caros. E o administrador, não. (...) (EXEC 1).	Desvalorização. Baixo capital simbólico.

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A falta de reconhecimento e valorização e, consequentemente, a perda de posições gerenciais para outras áreas são indícios da crise de legitimidade enfrentada pela profissão, agravada pela crise de legitimidade do modelo jurisdicional de profissões. A adoção de um modelo rígido que se baseia em amplo controle e delimitação do campo por outros administradores não se coaduna com o ecletismo, a diversidade e o dinamismo do mundo organizacional, o que tende a agravar os problemas de legitimidade do campo da Administração profissional. Uma profissão, como uma genuína instituição social, depende de legitimidade como elemento indispensável para ajudá-la a angariar maiores aceitação e credibilidade dos diversos componentes do sistema social (LARSON, 2018; MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019; MUZIO; BROCK; SUDDABY, 2013; SCOTT, 2008). Na área administrativa, a legitimidade se torna ainda mais necessária em se tratando de uma profissão historicamente recente, que disputa espaços com diversos outros grupos profissionais, estruturados há mais tempo, no interior das organizações.

4.3.2 Legislação de regência da Administração

Neste tópico, analisa-se como a legitimidade do campo da Administração profissional é afetada pelo nível de aceitação e reconhecimento da legislação por parte dos atores pertinentes e pela sua adequação frente a um novo contexto de mudanças institucionais significativas que poderão, em curto prazo, repercutir na estrutura das profissões regulamentadas no Brasil, trazendo novos desafios para os profissionais de inúmeras áreas e, em particular, para os administradores.

A legislação de regência da Administração busca, como visto na seção 4.1, reproduzir os mesmos parâmetros das profissões "verdadeiras". A tipologia de classificação de profissão apresentada por Segon, Booth e Pearce (2019), mesmo não sendo inovadora – já que se fundamenta nos mesmos elementos (que os autores apresentam como proposições) que caracterizam as profissões clássicas –, é atual, e poderá ser útil para posicionar, preliminarmente, a profissão de Administração no contexto brasileiro, no presente estudo, ainda que reconhecendo que a tipologia em questão foi concebida em/para outras realidades (a

saber, anglo-saxãs) que não a do Brasil. Esse exercício será útil para demonstrar que o apego aos parâmetros tradicionais que definem uma profissão não conduz, necessariamente, a um amplo grau de aceitação e legitimidade. Serão vistas, em seguida, cada uma das proposições, seguidas da aplicação feita pelos próprios autores ao contexto da Administração nos países desenvolvidos, findando na aplicação brasileira (feita pelo autor desta pesquisa), com base nos dispositivos legais de regulamentação da profissão.

A proposição 1 considera como elementos que diferenciam uma profissão de uma ocupação os seguintes: exigência de um conjunto qualificações mínimas; sistema de acreditação; e padrões de comportamento esperado. Tais elementos, para Segon, Booth e Pearce (2019), reforçam-se reciprocamente. No contexto da Administração nos países desenvolvidos, não há exigências formais de qualificação para a função gerencial, tampouco sistemas de acreditação ou requisitos legais para a prática da gestão. Consequentemente, não existem padrões mínimos de comportamento para a função gerencial. No caso do Brasil, a situação é diversa, com a estipulação das atividades que devem ser desempenhadas pelo Administrador, que constam no art. 2º da Lei 4.769/1965. Adicionalmente, a referida lei ainda estipula requisitos para o exercício profissional, que são especificados em seu art. 3º da Lei 4.765.

A proposição 2 do modelo de Segon, Booth e Pearce (2019) assevera que as profissões necessitam de conhecimento substantivo e específico para dar sustentação as práticas, pelas quais tal conhecimento se transforma em benefícios para os clientes. Para os autores, a vastidão do conhecimento utilizado nos programas de treinamento e na academia dificulta a formação de peritos. De fato, a natureza do conhecimento em gestão, multifacetado e interdisciplinar, dificulta a formação de um conjunto homogêneo de conhecimentos sob o controle dos gestores. Para Abbott (1988), o controle sobre o conhecimento, sobre os requisitos de competências e sobre as tarefas são as marcas fundamentais distintivas de determinada profissão, necessárias para que possa assegurar sua jurisdição sobre seu campo de atuação. No entanto, há autores, como Hinings (2006), que argumentam que esse modelo, nos dias atuais, já se encontra superado, tendo em vista que a multiplicidade de novas profissões baseadas em conhecimento tem gerado sobreposição de jurisdições ou mesmo perda de monopólios. As novas dinâmicas de mercado potencializaram tais fenômenos. De fato, isso também se aplica a Administração no Brasil.

De acordo com proposição 3, o conhecimento capaz de dar sustentação à profissão gerencial deve ser obtido por meio de programas de qualificação formal, condição

indispensável para que se consiga obter conhecimentos, práticas e habilidades padronizados para atender clientes e demais *stakeholders*. A realidade para o contexto da Administração nos países desenvolvidos, segundo Segon, Booth e Pearce (2019), é que, frequentemente, o conhecimento em gestão é obtido por meio da experiência prática no trabalho, o que dificultaria o alcance de padrões de competência, bem como a homogeneização de práticas para a definição precisa dos papéis gerenciais. No contexto brasileiro, a situação é diferente, porque a lei de regência da profissão de administrador estipula as atividades típicas de Administrador, em seu Art. 2º, e as diretrizes curriculares nacionais dos cursos de Administração possuem uma base curricular comum, exigida pelo Ministério da Educação (MEC), favorecendo a consecução de uma base comum, com as devidas adaptações regionais. Tais diretrizes estão presentes na Resolução n° 4, de 13 de julho de 2005, da Câmara de Ensino Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE), órgãos ligados ao Ministério da Educação (MEC).

A proposição 4 defende que uma profissão necessita desenvolver sistemas de licenciamento como mecanismos para a entrada de novos membros, ao mesmo tempo em que se estipulam condutas éticas que deverão ser observadas pelos profissionais. No contexto dos países norte-americanos e europeus, tais sistemas são inexistentes na profissão gerencial. No Brasil, esse sistema existe, cabendo aos próprios Conselhos Regionais de Administração a inscrição obrigatória de diplomados na área que irão, efetivamente, executar atividades privativas de Administrador. O fundamento legal se encontra nos Artigos 9º e 10° do Decreto 61.934/1967 (BRASIL, 1967), abaixo transcrito:

> Art. 9º Para o exercício da profissão de administrador e obrigatória a apresentação da Carteira de Identidade de Administrador, expedida pelo Conselho Regional de Administração, juntamente com prova de estar o profissional em pleno gozo dos seus direitos sociais.
>
> Art. 10 A falta de registro torna ilegal e punível o exercício da profissão de Administrador.

A proposição 5 sustenta a necessidade da existência de associações profissionais e regulatórias que assegurem o cumprimento dos parâmetros de certificação e fiscalizem se a prática da gestão executada se coaduna com os parâmetros éticos estipulados. Tais entidades teriam legitimidade para aplicar as sanções devidas aos gestores e administradores acusados de práticas antiéticas, tornando-se um importante componente para a responsabilização dos gestores. No caso da Administração nos países desenvolvidos, não há um corpo abrangente e

sistematizado de ocupações com tais características e poderes. No contexto brasileiro, a fiscalização da conduta ética dos profissionais de Administração cabe aos Conselhos Regionais de Administração (CRA's). Há em vigor, inclusive, o Código de Ética do Profissional da Administração (CEPA), instituído pela Resolução Normativa n° 537, de 22 de março de 2018, do Conselho Federal de Administração (CFA, 2020). Qualquer interessado que se sentir prejudicado pode denunciar, de forma fundamentada, ao respectivo Conselho em que está inscrito o gestor ou administrador que atuar de modo contrário ao código de ética. As punições vão da advertência ao cancelamento do registro profissional.

Por fim, a proposição 6 sustenta que uma profissão deve incutir em seus membros um compromisso prioritário em atender aos interesses da sociedade, em detrimento de interesses egoístas e individualistas. Para Segon, Booth e Pearce (2019), em seu contexto de pesquisa, a área de gestão não requer, obrigatoriamente, a filiação dos profissionais a associações profissionais que, em tese, favoreceria o comprometimento dos profissionais com as demandas sociais. No contexto internacional, cada empresa tenta incutir nos seus membros determinados valores que consideram socialmente relevantes, até como exigência das novas regras de governança. No caso brasileiro, a situação é semelhante. Entretanto, por aqui, como já anteriormente afirmado, existe um Código de Ética nacional, de observância obrigatória por todos os Administradores registrados.

Como se percebe, aplicando o modelo de Segon, Booth e Pearce (2019) à Administração no Brasil, parece que se está muito próximo de uma profissão em sentido estrito. A área, no país, possui autoridade certificadora, exigência de registro profissional, código de ética de observância obrigatória em todo o território nacional e uma formação de base comum, com diretrizes curriculares emanadas pela autoridade educacional de nível federal. Seria, dessa forma, natural esperar que a profissão de administrador gozasse de amplo prestígio e *status*, como também que seus membros encontrassem ampla aceitação para ocupar a maior parte dos cargos gerenciais ou executivos do país. Mas não é isso o que acontece, como demonstram as evidências empíricas, que sinalizam que tal modelo, embora esteja legalizado, não se encontra totalmente legitimado. Delacruz (2018) sustenta que a sociedade civil desempenha um papel de destaque na determinação daquilo que o autor chama de verdadeira profissão. E **aqui está parte substantiva do vínculo com a questão institucional: o *status* e a autonomia das profissões dependem de legitimidade e confiança**. Mais do que o apego à velha "Teoria dos Traços" das profissões, a legitimidade deveria ser o elemento distintivo fundamental. Não se propõe aqui – é preciso deixar claro – o

abandono dos elementos clássicos definidores das profissões, mas sim sua relativização, considerando a preponderância do elemento "legitimidade"; isso porque é possível existir profissões que atendam a quase todos os requisitos formais, mas que não possuem grande legitimidade. Esse parece ser o caso da profissão de Administração no Brasil.

Este trabalho encontrou várias evidências que apontam inadequações e problemas que dificultam a internalização e legitimação da legislação na consciência coletiva, pedra angular do modelo jurisdicional de profissões. A seguir, reproduz-se (com destaque), uma vez mais, um trecho da fala do representante do Conselho Federal de Administração utilizado acima, quando foi dado destaque ao tema do reconhecimento social. Agora, almeja-se destacar o trecho de sua fala que reconhece ser a Lei do Administrador um dispositivo legal difícil de se consolidar na consciência coletiva:

> São várias coisas, inclusive a falta de reconhecimento social e o fato de a **lei ainda não ter pegado**. (RCFA)

O representante do CFA reconhece a dificuldade que a lei de regência do administrador possui em se legitimar no contexto brasileiro, embora esteja em plena vigência desde 9 de setembro de 1965. Como agravante, **o desrespeito à legislação de regência do administrador começa pelo próprio Conselho Federal**, pois tanto a Resolução Normativa n° 505 (de 11 de maio de 2017) quanto a Resolução Normativa n° 512 (de 14 de junho de 2017), ambas vigentes, estão em desacordo às disposições da Lei 4.769/65.

A Resolução Normativa n° 505 trata do registro dos diplomados dos Cursos Superiores de Tecnologia formados em cursos conexos ao de Administração, cujo rol se encontra na referida resolução. O dispositivo permite ao tecnólogo registrado a atuação em campo de competência privativa da Administração, respeitada a área de sua formação específica. Ocorre que a Lei 4.769/65 é clara ao restringir o exercício da profissão ao **bacharel em Administração**, nos termos da alínea *a*, artigo 3º da referida lei. Não é preciso dizer que lei ordinária federal, devidamente aprovada pelo Congresso, não pode ter seu alcance ampliado (ou reduzido) por força de uma Resolução Normativa. Embora a Lei 4.769/65 reconheça que compete ao Conselho Federal de Administração "orientar e disciplinar o exercício da profissão de Administração", de acordo com a alínea *b* do art. 7º, não foi, naturalmente, objetivo de o legislador delegar ao Conselho Federal a prerrogativa de alargar os campos de competência privativa do administrador por meio de resolução. Tal incongruência foi apontada pelo representante da FEBRAD:

> Nós temos um problema seríssimo (desrespeito) na nossa Lei 4.769. O registro profissional dos tecnólogos é regido por uma resolução. (...) . O Brasil é especialista em descaracterizar tudo (RFBA).

A ideia de ampliar o campo da Administração profissional para abarcar outros profissionais – como os tecnólogos – é necessária e condizente com o novo contexto das profissões, pois reconhece a emergência de novos grupos profissionais, ainda mais considerando a pluralidade de ações e funções da área administrativa. Contudo, tendo em vista a escolha consciente por um modelo de profissão regulamentada por lei federal – que é opcional, em virtude do princípio da liberdade profissional –, é preciso manter a coerência e respeitar as disposições da Lei. Dessa forma, é necessário que as alterações obedeçam aos tramites do processo legislativo, cabendo ao Congresso efetuar as devidas e necessárias alterações na lei de regência do profissional de Administração.

O mesmo problema ocorre com a Resolução Normativa n° 512, que também apresenta redação flagrantemente contrária a Lei. Essa resolução autoriza o exercício de mestres e doutores egressos de programas de pós-graduação em Administração, devidamente reconhecidos, em áreas privativas do administrador, com uma restrição semelhante à dos tecnólogos: a atuação profissional dos mestres e doutores em Administração deverá ser restrita à área de concentração dos seus respectivos cursos, conforme estipula o art. 3º, *caput*, da Resolução n° 512, de 2017. Para exemplificar, um mestre ou doutor em Administração, cuja área de concentração seja Finanças, poderá atuar nessa área, após apresentar o diploma e obter o registro junto ao CRA de seu estado. Cabem as mesmas considerações feitas quando da discussão da Resolução 505. A crítica aqui também não se concentra no mérito da proposta, mas na forma como ela foi implementada. A ideia de reconhecer e aproveitar a formação e a competência de mestres e doutores em Administração, permitindo sua atuação em organizações como administradores registrados, é condizente e adequada com o contexto das profissões na atualidade e com o ecletismo do campo. O problema, mais uma vez, esbarra no rígido modelo legal adotado pela área, sendo essa falta de flexibilidade o ônus da adoção de um modelo de profissionalização rígido.

Tais problemas elencados podem ser resolvidos com uma atualização no artigo 3º da Lei 4.769/65, que trata das competências privativas, de forma a reduzir a insegurança jurídica da existência de diretrizes incompatíveis com a legislação. No entanto, como existem outros interesses em jogo no Congresso – bem como a presença de *lobby* de outros grupos

ocupacionais que buscam regulamentar suas atividades –, é provável que os órgãos de classe da Administração receiem que uma eventual alteração legislativa poderá trazer resultados inesperados, como a perda de jurisdição profissional para outras atividades, como já ocorreu no passado. Esse é mais um elemento que aponta para a falta de adequação do modelo jurisdicional de profissões para a Administração. A percepção de que a legislação precisa ser mais efetiva também está presente na fala de RANG 1:

> Eu acho que o conselho deveria ser mais atuante, mas para isso também precisaria **fazer** valer essas leis que estão no papel, mas que não existem na prática. (RANG 1).

O modelo delineado para a profissão de Administração no Brasil busca replicar a mesma estrutura do modelo das profissões em sentido estrito, tendo em vista a crença subjacente de que tal modelo trará para a Administração ganhos de capital simbólico e de legitimidade que as chamadas profissões verdadeiras conquistaram ao longo da história (COELHO; 1999; VARGAS, 2010). De acordo com Byrkjeflot e Nygaard (2018), um projeto de profissionalização nos mesmos moldes das profissões clássicas, para a área de Administração, enfrenta grandes obstáculos para se tornar efetivo. Isso decorre, segundo os autores, dada a pluralidade de fontes de autoridade gerencial, que dificulta a constituição de uma autoridade central para a área e da diversidade de qualificações para o gestor global, que varia em função do espaço-tempo, prejudicando a formação de uma base comum de formação, elemento central do modelo jurisdicional. É bem verdade que, no contexto brasileiro, existem diretrizes curriculares nacionais que tentam suprir os problemas apontados por Byrkjeflot e Nygaard (2018) no que diz respeito à padronização da formação, mas os resultados não são animadores, como apresentando no tópico 4.3.4 à frente. O modelo jurisdicional é, portanto, de difícil legitimação para a área administrativa, como indica o representante do SEBRAE:

> Eu não preciso de uma lei defendendo uma reserva de mercado, que para aquilo ali, tem que ser um administrador. Eu acho que não é assim. Eu acho que há profissões que eu fico calada. Um advogado, por exemplo. Eu acho que eu jamais vou entender de algumas coisas que ele traz. Para que eu possa atuar numa situação que exige um advogado ou mesmo um médico. Mas num processo de Administração, eu acho que eu tenho condição sim. (RSEB).

O modelo profissional da Administração no Brasil se caracteriza pela estrita regulamentação, tendo a Lei o papel fundamental de estruturar todas as relações entre os atores envolvidos e de estabelecer as áreas de competência privativa, que só poderão ser exercidas por profissionais devidamente habilitados e registrados nos respectivos órgãos de classe. De acordo com Nicolini (2003), a legislação do Administrador, ao estimular uma formação homogênea e pouco flexível, bastante atreladas aos currículos mínimos determinados pelo Conselho Federal de Educação, pode gerar, como consequência, um profissional pouco versátil e incapaz de resolver os problemas do contexto em que está inserido.

A legislação que regula a atividade de administrador no Brasil é ampla e abrangente, refletindo a ânsia dos atores pertinentes por abarcar o maior número de atividades possível para submetê-las, por força de lei, à jurisdição da Administração. A busca por reserva de mercado e controle do mercado é um importante elemento mobilizador das associações profissionais (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). Essa arquitetura da legislação, não raro, faz com que ela entre em conflito com outras legislações que regem outras atividades no Brasil e a torna vulnerável ao desenvolvimento de novas ocupações e profissões no Brasil, que também buscam a posição de atividade regulamentada. O campo da Administração profissional, como se observa pela redação dos dispositivos legais, é muito abrangente. Esse é um outro problema do modelo legislativo da Administração, pouco debatido, e que foi levantado por Martins *et al*. (1997, p. 239): "Comete-se (...) o pecado de supor que, em tema tão amplo como a Administração, é possível e desejável o domínio de todas as suas áreas de aplicação e, ainda pior, ignoram-se ou violentam-se as preferencias e vocações de cada formando".

Isso posto, a amplitude das normas legais torna a Administração suscetível de invadir o espaço de outras atividades – transversalizando-a – ou mesmo perder atribuições privativas na medida em que novas profissões se desenvolvem. É o que ocorreu com as atividades de Relações Públicas, Engenharia de Produção e de Arbitragem, por exemplo, que passaram a atuar em "campos exclusivos" da Administração (vide debate no item 4.1.3). Todas essas atividades foram regulamentadas por leis editadas após a promulgação da Lei do Administrador. Em suas respectivas legislações, obtiveram acesso a campos que **ainda constam na Lei 4.769/65 como de competência privativa do Administrador**. Isso significa que a legislação que rege a Administração no Brasil não sofreu alteração significativa e ainda continua a reivindicar, em sua redação, que tais campos ainda são exclusivos do

Administrador. Isso aumenta, significativamente, as probabilidades de derrota dos Conselhos de Administração quando recorrem ao Judiciário para assegurar as "prerrogativas dos administradores":

> Muitas das ações de fiscalização, quando caem no Judiciário e viram processos, geram derrotas para os Conselhos. (RFBA).

Todos esses fatores, além de trazerem insegurança jurídica para a gestão das organizações, que sofrem a fiscalização de diversos conselhos profissionais dotados de poder de polícia para aplicar sanções e penalidades, dificultam a consolidação de uma identidade profissional do Administrador, contribuindo, assim, para o descrédito da regulamentação da Administração e pela sua baixa adesão social. De acordo com Pfeffer e Salancik (1978), é possível existir estruturas sociais institucionalizadas sem que necessariamente sejam legitimadas. Institucionalização e legitimação são processos relacionados, mas distintos. Instituições mais legitimadas são mais sólidas e eficazes, portanto, para estruturar as relações sociais. Nesse ponto, a lei de regência da Administração é resultado do processo de institucionalização das profissões no Brasil, mas ainda não possui o mesmo nível de legitimidade do modelo das profissões em sentido estrito.

> Boa parte do conhecimento administrativo, eu estudo pela internet. Agora, a diferença é o que é que eu vou fazer com esse conhecimento. E eu acho que cabe em qualquer campo. Eu não acho que é necessário (indispensável a regulamentação para a Administração). O Brasil talvez seja o país em que mais exista profissões regulamentadas, porém eu tenho minhas dúvidas se isto ainda cabe na atual conjuntura. Me parece que não. Mas a gente precisa entender que as coisas mudam e precisamos aceitar tal realidade. (RSEB)

No caso da Administração, observa-se que sua legislação de regência se institucionalizou de forma semelhante às legislações das demais profissões regulamentadas, que seguem de perto o modelo das profissões "verdadeiras". Mas tal formato não apresenta a mesma legitimidade daquelas profissões. Para Tolbert e Zucker (1983), a legitimidade se apresenta em diferentes proporções em face das organizações, tendo em vista o grau de suporte e adesão que suas estruturas obtêm do sistema social. A consolidação do campo profissional, como construção social, depende do reconhecimento e suporte dos atores sociais às suas práticas (DEEPHOUSE *et al.*, 2017).

Diversas evidências, obtidas por meio de pesquisa documental, demonstram o descrédito da legislação da Administração frente à legislação de outras atividades

regulamentadas no Brasil. Além dos dados verbais, doravante apresentados, selecionaram-se, ilustrativamente a seguir, três editais de concursos públicos, dois de âmbito federal, sendo um do Poder Legislativo e outro do Poder Judiciário, e o último de âmbito estadual, do Poder Executivo do Estado da Paraíba.

O primeiro edital, o Edital n° 2, de 22 de dezembro de 2011, publicado no Diário Oficial da União, em 05 de janeiro de 2012, disciplina o último concurso realizado pelo Senado Federal para o cargo de Analista Legislativo. Observe-se no referido edital que, para os cargos nas especialidades de Biblioteconomia, Arquivologia, Contabilidade e diversos outros que não foram relacionados por falta de espaço, exige-se do candidato a formação nas supracitadas áreas. A área de Administração foi a única área que não se exigiu formação específica, bastando que o candidato comprovasse ter concluído curso superior em **qualquer** área. Eis o conteúdo de suas páginas 1 e 13, inserido na Figura 7, a seguir.

Figura 7 – Trecho de edital de concurso público do Senado Federal para o cargo de analista legislativo

SENADO FEDERAL
CONCURSO PÚBLICO

EDITAL N° 2, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2011

**Edital atualizado conforme Edital nº. 6, de 05 de janeiro de 2012, publicado no DOU nº. 5, Seção 3, página 192.*

A Diretora-Geral do Senado Federal, com fundamento no Ato do Presidente 196, de 14 de novembro de 2011, torna pública a abertura de inscrições para concurso público visando ao preenchimento do cargo de nível superior de ANALISTA LEGISLATIVO, nas áreas de Apoio Técnico ao Processo Legislativo, Apoio Técnico-Administrativo, Controle Interno, Saúde e Assistência Social, Instalações, Equipamentos, Ocupação e Ambientação de Espaço Físico, Redação e Revisão de Textos Gráficos, Comunicação Social e Tecnologia da Informação, de acordo com as normas estabelecidas neste edital.

(...)

ANEXO I
REQUISITOS ESPECÍFICOS E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES

CARGO: ANALISTA LEGISLATIVO

ÁREA: COMUNICAÇÃO SOCIAL
ESPECIALIDADE: COMUNICAÇÃO SOCIAL (JORNALISTA)
REQUISITO: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de nível superior em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação – MEC.
DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES: Ao Analista Legislativo, Área de Comunicação Social, Especialidade Jornalista, incumbem atividades de supervisão, coordenação ou execução especializadas, em graus de maior e mediana complexidade, referentes a trabalhos de relações públicas, redação, revisão, coleta e preparo de informações para a divulgação oficial falada, escrita ou televisionada.

ÁREA: APOIO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO
ESPECIALIDADE: ARQUIVOLOGIA
REQUISITO: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de nível superior em Arquivologia, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação – MEC.
DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES Ao Analista Legislativo, Área de Apoio Técnico-Administrativo, Especialidade Arquivologia, incumbem atividades de nível superior relacionadas a planejamento, supervisão, orientação, acompanhamento e execução especializada, em graus de maior ou menor complexidade, das atividades arquivísticas das funções administrativa e legislativa, e execução de outras atividades correlatas.

ÁREA: CONTROLE INTERNO
ESPECIALIDADE: CONTABILIDADE
REQUISITO: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de nível superior em Ciências Contábeis, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação – MEC, e registro no respectivo órgão de fiscalização do exercício profissional.
DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES: Ao Analista Legislativo, Área de Controle Interno, Especialidade Contabilidade, incumbem atividades de supervisão, programação, coordenação ou execução especializada, em grau de maior complexidade, referentes a trabalhos de administração financeira e patrimonial, contabilidade e auditoria, compreendendo análise e perícia contábeis.

ÁREA: APOIO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO
ESPECIALIDADE: ADMINISTRAÇÃO
REQUISITO: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de nível superior em qualquer área, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação – MEC.
DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES: Ao Analista Legislativo, Área de Apoio Técnico-Administrativo, Especialidade Administração, incumbem atividades de supervisão, programação, coordenação ou execução especializada, em graus de maior e mediana complexidade, referentes a estudos, pesquisas, análises e projetos sobre administração em geral e organização e métodos.

Fonte: Pesquisa documental (2021).

Note-se que, para a Especialidade de Administração, o edital, como destacado acima, no campo "Descrição das Atividades" faz menção a "estudos, pesquisas análises e projetos sobre a Administração geral e organização e métodos". Compare-se com a redação de trecho do artigo 2º, alínea *b*, da Lei do Administrador, que define suas atividades privativas, com grifos do autor:

> b) **pesquisas, estudos, análise**, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da **Administração**, como administração e seleção de pessoal, **organização e métodos**, orçamentos, administração de material, administração financeira, relações públicas, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos;

Observa-se um claro desrespeito à legislação de regência do Administrador, o que corrobora com o argumento utilizado pelo representante do CFA sobre o fato de a lei (vigente e não declarada inconstitucional) ainda não ter se consolidado, mesmo após 55 anos de vigência. Um fato curioso é que, no mesmo concurso, foi exigido para a especialidade Comunicação Social (Jornalismo) a formação superior na área, como evidencia a Figura 7 acima. Mais interessante é o fato de que, desde 2009, tanto a formação superior quanto o registro não são mais pré-requisitos para atuação no campo da Comunicação Social, em

virtude de decisão do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário 511.961, que considerou o Decreto-lei 972/69, o qual regulamentava a profissão de jornalista, incompatível com a Constituição Federal, por afronta aos princípios da liberdade de expressão e da liberdade profissional, insculpidos nos incisos IX e XIII, art. 5º, da Carta Magna. Chama a atenção o "zelo" do Senado Federal em obedecer a uma exigência de uma lei declarada inconstitucional mais de dois anos após o julgamento do supracitado RE pelo STF, tendo em vista que o edital foi publicado em 2012. Instada pelos órgãos de classe da Administração, a comissão organizadora do Senado se manifestou:

> A especialidade Administração não é restrita ao profissional Administrador. Os aprovados poderão atuar nas diversas secretarias com diversos tipos de rotina de trabalho, desde recursos humanos até compras e contratações, passando por inúmeras outras atividades. Por essa razão, o candidato pode ser formado em qualquer curso superior (AGÊNCIA SENADO, 2011).

A opinião emanada pelo Senado Federal se coaduna com a do autor deste trabalho. A atividade de Administração é inerente a todos os grupos sociais e não apenas a um grupo de profissionais restrito, credenciado por órgãos de classe que se lastreiam em uma legislação excessivamente abrangente e que carece de atualização. Contudo, ao se exigir diploma para o exercício da profissão de jornalista, mesmo após a interpretação do STF de que tal exigência é inconstitucional, e não se exigir para os administradores – cuja lei não foi declarada inconstitucional –, o Senado Federal salientou a fraqueza e baixa legitimidade da legislação de regência do profissional de Administração. É mais uma evidência de que a dimensão regulativa do ambiente institucional não possui poder suficiente para estruturar as relações sociais sem que esteja devidamente atrelada às dimensões normativas e cultural-cognitivas dos diferentes atores que compõem determinado campo profissional (GUIMARÃES; GOMES; GUARIDO FILHO, 2018). De acordo com Barley e Tolbert (1997), valores, normas, crenças e pressupostos internalizados afetam a maneira como as instituições são criadas e se consolidam, tornando-se aptas para regular as interações sociais.

O segundo edital analisado é o de nº 1 de 2015, que disciplina o concurso para os cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho. Observe-se que, nessa seleção, à semelhança do edital do Senado, para a cargo de analista, de nível superior, não se exigiu formação na área de Administração. O referido concurso ofereceu vagas em 13 cargos diferentes de Analista, nas mais diversas áreas, como Odontologia, Psicologia, Direito, Informática, Contabilidade etc. A área de Administração foi

novamente a única área que não se exigiu formação específica e muito menos registro no órgão de classe, mesmo se tratando de uma profissão regulamentada, como as demais atividades citadas. Observe-se, a seguir, a Figura 8 com recorte do edital e compare as exigências para a área Administrativa e Contabilidade, ambas reguladas por leis específicas.

Figura 8 – Trecho de edital do concurso público do TRT da 8ª Região para os cargos de analista e técnico judiciários

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO – TRT 8ª REGIÃO
CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE VAGAS E FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA NOS CARGOS DE ANALISTA JUDICIÁRIO E DE TÉCNICO JUDICIÁRIO
EDITAL Nº 1/2015 – TRT 8ª REGIÃO, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2015

A PRESIDENTE DA COMISSÃO DO CONCURSO DE SERVIDORES DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO, tendo em vista o disposto na Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, e suas alterações, na Lei nº 12.659, de 5 de junho de 2012, na Resolução do CNJ nº 47, de 28 de março de 2008, e na Resolução do CNJ nº 203, de 23 de junho de 2015, torna pública a realização de concurso público para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva nos cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário, mediante as condições estabelecidas neste edital.

(...)

2 DOS CARGOS
2.1 NÍVEL SUPERIOR
CARGO 1: ANALISTA JUDICIÁRIO – ÁREA: ADMINISTRATIVA
REQUISITO: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em qualquer área de formação, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC).
DESCRIÇÃO SUMÁRIA DAS ATIVIDADES: realizar tarefas relacionadas à administração de recursos humanos, materiais, patrimoniais, orçamentários e financeiros, de desenvolvimento organizacional, licitações e contratos, contadoria e auditoria; emitir informações e pareceres; elaborar, analisar e interpretar dados e demonstrativos; elaborar, implementar, acompanhar e avaliar projetos pertinentes à área de atuação; elaborar e aplicar instrumentos de acompanhamento, avaliação, pesquisa, controle e divulgação referentes
CARGO 2: ANALISTA JUDICIÁRIO – ÁREA: ADMINISTRATIVA – ESPECIALIDADE: CONTABILIDADE
REQUISITO: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em Ciências Contábeis, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo MEC, e registro no órgão de classe específico.
DESCRIÇÃO SUMÁRIA DAS ATIVIDADES: executar atividades relativas à elaboração do orçamento, planificação de contas, detalhamento de despesas, serviços contábeis, balanços, balancetes, demonstrativos de movimento de contas, cálculo de faturas, tabelas de vencimentos, folhas de pagamento e organização de processos de prestação de contas; elaborar planos, projetos e relatórios relativos à área de atuação; realizar perícias contábeis e cálculos judiciais; emitir informações e pareceres em questões que envolvam matéria de natureza técnica pertinente à área de atuação; prestar assessoria relacionada ao sistema de controle interno e auditoria; atuar no monitoramento e acompanhamento da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial; examinar e emitir parecer em processos de tomadas de contas; redigir, digitar e conferir expedientes diversos e executar outras atividades de mesma natureza e grau de complexidade.
REMUNERAÇÃO: R$ 8.803,97.

Fonte: Pesquisa documental (2021).

Para a área Administrativa, de nível superior, o edital, no campo "Descrição Sumária das Atividades" faz menção à "Administração de recursos humanos, materiais, patrimoniais,

orçamentários e financeiros", como destacados na Figura 8. Compare-se com a redação de trecho do artigo 2º, alínea *b*, da Lei do Administrador, 4.769/65, que define suas atividades privativas, com grifos do autor:

> b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da Administração, como **Administração e seleção de pessoal**, organização e métodos, **orçamentos, Administração de material, administração financeira**, relações públicas, Administração mercadológica, Administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos;

O terceiro e último edital analisado regulamenta seleção pública de órgão do Poder Executivo do Estado da Paraíba, a Fundação Paraibana de Gestão em Saúde. O edital n° 1/2021 foi publicado no Diário Oficial do Estado, em sua edição de 3 de julho de 2021, com vistas a disciplinar concurso público para o preenchimento de diversos cargos ligados ao setor da saúde do Estado da Paraíba. Para o cargo de Analista de Recursos Humanos, de nível superior, o edital exigiu diploma para os candidatos de Administração; porém, ao mesmo tempo, também permitiu que esse cargo fosse disputado por graduados em Psicologia, em mais uma afronta à legislação do administrador, pois a Administração e seleção de pessoal são campos, de acordo com a Lei 4.769/65, de competência "privativa" do administrador.

Tais ilustrações demonstram que a legislação do administrador é sistematicamente desrespeitada por entidades dos três poderes. É bastante significativo que órgãos dos poderes Legislativo (que têm a função precípua de elaborar as leis), Judiciário (que têm a função típica de determinar o sentido e alcance das leis) e do Executivo (encarregado de executar as políticas públicas e assegurar o respeito) demonstrem total desconhecimento ou desapreço à legislação de regência do Administrador. Se diversas entidades com tamanha visibilidade a desrespeitam sistematicamente, parece improvável esperar seu cumprimento por milhões de organizações em todo o território nacional. A estratégia de fiscalização como meio para consolidação da atividade no imaginário cultural da sociedade brasileira, como defendeu o representante do CFA em fala destacada acima, parece impraticável. Os relatos de vários atores ilustrados no Quadro 15, a seguir, demonstram que o desrespeito à legislação do administrador pelas organizações constitui a realidade do campo.

Quadro 15 – Percepção de diferentes atores acerca do respeito à legislação de regência do administrador

EXCERTOS	PERCEPÇÃO
Eu tenho que ser bem sincero. Eu acho que, desde o tempo em que comecei a trabalhar como consultor, das 80 empresas atendidas, eu percebi que duas ou três tinham executivos graduados em Administração, encarregados da gestão dessas respectivas empresas. E, desses que eram administradores, a maioria eram filhos dos proprietários (EXEC 4).	Falta de credibilidade. Desrespeito à legislação.
No momento em que abre uma vaga, algumas colocam ali como requisito ser formado em Administração para uma vaga que realmente precisaria disto. Algumas empresas fazem isso; outras, não (RANG 1).	Baixa adesão. Desrespeito à legislação.
O que acontece na prática nessa questão (da lei) do administrador, é que... pô, que lei é essa? Imagina! Esse é o nível de empresário que a gente tem: "Que lei é essa que eu vou ser obrigado a contratar esses caras da faculdade lá? Eles não sabem porcaria nenhuma. E, ainda por cima, eles vão querer estabelecer piso salarial!". Vão querer pelo menos uns três mil reais, o que é pouco, mas para o empresário é muito, que vai dizer: "Você é doido? Vou pagar esse valor, se hoje eu contrato por um salário-mínimo mais algum adicional ou bônus, encarece bastante a produção". Mas os empresários não estão preocupados em repassar o custo para o consumidor final. Eles estão preocupados com sua margem de lucro. O cara não quer diminuir a margem de lucro dele para pagar mais para esse tal de administrador aí (RANP 1).	Desconhecimento da legislação. Desrespeito à legislação.
Eu lembro que quando eu estava recém-formado saiu o edital de um concurso que tinha vagas para a parte administrativa. E eu dizia: "Cara, se a parte administrativa exige nível superior, que seja nível superior em Administração". Mas era aberto para todo mundo! Ou seja, eu poderia concorrer com odontólogos, fisioterapeutas, engenheiro de minas e outras pessoas formadas em áreas que não eram a Administração. Eu entrei em contato com eles anunciando essa situação e não me deram resposta (EXEC 4).	Desrespeito à legislação,

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Todas essas evidências demonstram que a legislação de regência da Administração não conseguiu se legitimar como instrumento regulatório hábil para a resguardar o campo de Administração apenas aos bacharéis e registrados na área, conforme estipula sua lei, a Lei 4.769/65. Para Tolbert e Zucker (1997), existem instituições com maior poder de estruturar as relações e influenciar os comportamentos do que outras. Isso decorre, para os autores, de duas razões básicas: o tempo em que determinada instituição se apresenta constituída em determinado ambiente; e da amplitude e internalização dos seus pressupostos pelos atores coletivos de determinado sistema social. Esses fatores ajudam a explicar os diferentes graus de aceitação da legislação de regência da Administração face à de outras profissões.

A análise do material empírico angariado para este estudo aponta para **a falta de legitimação não apenas da atividade do Administrador, mas também de sua própria**

legislação. A baixa legitimidade da legislação da profissão afeta o grau de aceitação da Administração. De acordo com Deephouse *et al*. (2017), a legitimidade decorre, em última instância, do grau de ajustamento entre os valores e expectativas entre dada organização social em relação e o sistema social em que se insere. Após a análise da legislação de regência da Administração no Brasil, e a partir da perspectiva de diferentes sujeitos e os dados trazidos pela pesquisa CFA/FIA-USP (2016) sobre a participação relativa do administrador em posições executivas, é perceptível que parcela considerável das organizações a desrespeitam sistematicamente. Para Maiello, Britto e Valle (2018, p. 47), "(...) não tem como institucionalizar uma lei, torná-la legítima e reconhecida pela comunidade sem que seus princípios pertençam ou entrem em consonância com os hábitos dessa necessidade".

Além disso, a maneira como a lei está delineada, bem como a ênfase em mecanismos de punição e controle social – e não na disseminação do pensamento administrativo –, tornam-na um dos elementos que afetam negativamente a legitimidade da profissão. As evidências apontam na direção de que o modelo jurisdicional, inspirado no modelo das profissões em sentido estrito no Brasil, estruturadas há mais tempo, e dotadas de capital simbólico que a Administração ainda não detém, não é o mais adequado para a área administrativa, pois se trata de um campo abrangente e dinâmico.

Apenas pelo fato de estar regulamentada, não significa que a profissão, bem como sua legislação de regência, esteja devidamente legitimada. Não é porque outras profissões regulamentadas conseguiram maior legitimidade e uma posição mais elevada na hierarquia social que a adoção dos mesmos pressupostos e do mesmo modelo garantirá efeitos semelhantes para outras atividades que o adotarem. A Administração possui características bastante peculiares e distintas do que outros grupos profissionais. Suas atividades e conhecimentos são de difícil estruturação e padronização, de modo que os pressupostos das profissões em sentido estrito, como Medicina, Advocacia, Engenharia, são, quando trazidos para a Administração, de difícil consolidação no imaginário coletivo (BARKER, 2010).

O poder da Lei não é absoluto e depende de adesão e apoio conferidos pelos diversos segmentos sociais, para que ela possa se tornar legítima e ter, de fato, a capacidade de influenciar, de forma significativa, os relacionamentos que são objeto de regulamentação (POWELL, 1996). A dimensão regulativa é relevante em seu papel como elemento restritor de comportamentos e liberdades, com potencial para influenciar a estrutura dos relacionamentos entre os diversos atores sociais e o ambiente institucional; contudo, os mecanismos de controle social vão além das leis formais, estipuladas pelo Estado, como

resultado do contrato social (SCOTT, 1994). Adicionalmente, é preciso dizer que, quanto maior o volume legislativo, mais as liberdades de atores individuais, coletivos e organizacionais sofrem restrições, tendo em vista que aumenta o volume de normas jurídicas (que possuem caráter imperativo). Para tentar refrear o ímpeto de tais associações, foi proposto o Projeto de Lei 916-A, que tenta tornar mais difícil a criação de novas "profissões" regulamentadas, conforme discutido no item 4.1.5.

Outro fator agravante é que a Lei do Administrador continua a refletir os pressupostos dos anos 1960. Daquela época até os dias atuais, as alterações nos paradigmas tecnológicos e sociais trouxeram como repercussões a transformação e alteração nos valores e crenças da sociedade, afetando as relações sociais e o ambiente institucional (FREIDSON, 2001). Em países com elevado grau de positivação jurídica das relações sociais, como o Brasil, tais transformações trazem a natural necessidade de adaptação das legislações; caso contrário, elas se tornam obsoletas e incapazes de regular, com efetividade, as relações jurídicas objeto de regulamentação. Não foi o que ocorreu com a Lei 4.769/65, que permanece praticamente inalterada desde sua promulgação, há mais de meio século.

O problema é que, em contextos marcados pela presença de diversas organizações de interesses corporativistas, a atualização do conteúdo dos diversos diplomas legislativos que disciplinam as relações entre os atores sociais muitas vezes coloca em conflito os interesses de grupos determinados de atores e os interesses da coletividade (GIDDENS, 1989; ROSSONI, 2016). Observe-se a fala de RANP 2 a seguir:

> Eu vou ter que esperar vir uma desregulamentação para querer mudar a profissão? Por que eu não começo (agora) a mudar a prática e sedimento, legitimo, perante a sociedade? Qualquer mudança (na legislação após a profissão estar mais legitimada) vai ser sutil, porque as pessoas já vão estar entendendo o papel do conhecimento administrativo. (RANP 2).

Quanto mais as legislações e as profissões que são alvo de sua regulamentação se distanciam das reais aspirações e dos valores da coletividade e das organizações, menor o suporte social e mais vulneráveis ambas se tornam. Esses são fatores que repercutem no nível de aceitação do modelo jurisdicional para a área de Administração. Essa falta de alinhamento com os valores sociais apresenta repercussões sobre a **dimensão normativa** da legitimidade. Tal dimensão decorre justamente do alinhamento e grau de adequação de uma organização ou outra construção social com os valores da sociedade. Uma estrutura social se legitima, do ponto de vista normativo, quando suas práticas são aceitas socialmente e se encontram

adequadas com os princípios estruturais do sistema social (DEEPHOUSE *et al.*, 2017; SCOTT, 2014; SUDDABY; BITEKTINE; HAACK, 2017).

Os processos de legitimação decorrem prioritariamente à medida que as instituições que estruturam o comportamento dos atores sociais se encontram justificadas e arraigadas aos princípios mais profundos da sociedade (BERGER; LUCKMANN, 2012; GIDDENS, 1989). Na visão de RANP 2, a legitimidade minimiza os efeitos das perdas dos privilégios e prerrogativas por eventuais alterações da lei. À medida que as organizações profissionais, e suas respectivas legislações, obtêm maior aceitação e credibilidade, por meio do ajustamento de suas práticas às expectativas, valores e crenças reconhecidos como válidos pelos componentes de um sistema social, maior será o poder de influência sobre esses atores sociais, bem sua capacidade de angariar recursos simbólicos, informacionais e materiais (HININGS, 2006; 2015; WEBER, 2020). É por isso que algumas ocupações historicamente conseguiram se consolidar como grupos profissionais de elite, cujos membros desfrutam de melhores posições sociais, maior prestígio e remuneração. Tais grupos se tornaram referência para as demais ocupações, que passaram a tentar reproduzir suas estruturas, em busca de reconhecimento semelhante.

Como demonstram os dados, a legislação de regência da Administração busca replicar o modelo jurisdicional de regulamentação de profissão inspirado nas profissões em sentido estrito. O problema é que tal modelo não se compatibiliza com a natureza e a configuração da atividade administrativa. Adicionalmente, a Administração não possui capital simbólico suficiente para incutir, na consciência coletiva e no imaginário cultural tanto dos administradores quanto da sociedade, tal formato, como acontece com as áreas de Medicina e Direito, em que seus princípios estão mais arraigados na consciência coletiva (BARKER, 2010).

De acordo com Nader (2019), uma lei pode ser vigente, apta para produzir seus efeitos, ser válida, ao atender os requisitos que a tornam idônea para regular as relações sociais, e, mesmo assim, não ser eficaz. A falta de eficácia de uma lei pode ocorrer pelos seguintes motivos: quando ela não dá conta de regular as relações sociais, em face de sua complexidade; quando ela não vem acompanhada de mecanismos de *enforcement* que garantam a adesão aos seus princípios; ou quando não recebe o importante reconhecimento social. Uma lei que "não pegou", parafraseando a fala do representante do CFA, tem o mesmo efeito de uma lei que ainda não entrou em vigor ou que se encontra revogada: ela não está

apta para produzir resultados. Isso porque as leis também são construções sociais e dependem de aceitação e legitimidade para produzir efeitos.

4.3.3 Nível de efetividade das ações desenvolvidas pelas associações profissionais da Administração no Brasil

Neste tópico, analisa-se a percepção dos variados sujeitos que compõem o campo da Administração profissional a respeito do nível de efetividade das ações das associações profissionais no Brasil. As associações profissionais órgãos de classe que atuam como agentes de legitimação. Como debatido na seção anterior, tais órgãos de classe desempenham diversos papéis relacionados à representação, regulamentação, conscientização, disseminação do conhecimento e articulação na busca pela defesa dos interesses dos grupos profissionais que representam.

Embora a legitimidade não seja um recurso sob domínio de uma organização, pode ser influenciada por meio de práticas e ações consideradas legítimas pelo sistema social pertinente. As ações das associações profissionais, como organizações de representação dos administradores, apresentam repercussões sobre os consensos sociais que definem as práticas e valores profissionais mais adequados e sobre os rumos das agendas legislativas. Isso significa que as ações desses atores apresentam repercussões sobre as três dimensões da legitimidade: a legitimidade regulativa, a legitimidade normativa e a legitimidade cultural-cognitiva (SUCHMAN,1995; LARSON, 2018; ROSSONI, 2016).

Um dos problemas evidenciados é a falta de diálogo com outros atores importantes para o campo, como as universidades. Observe-se a fala do pesquisador RANP 2 a seguir:

> Cabe dizer que o CFA ainda cria problema dentro do próprio campo de conhecimento da Administração, por ações de corporativismo. Agora foi uma tentativa de modificar e extinguir as diretrizes curriculares nacionais de Administração Pública e voltar a ter um DCN único, entendendo que Administração é tudo a mesma coisa. (RANP 2).

Na realidade, não cabe ao CFA modificar ou extinguir diretrizes curriculares. Isso é uma atribuição do MEC, por meio do Conselho Nacional de Educação, conforme debatido na seção 4.2.1.3. No entanto, é importante a participação dos conselhos profissionais no debate de tais diretrizes, tendo em vista que representam os interesses da classe. Porém, a defesa de Diretrizes Curriculares unificadas por parte do CFA poderá trazer efeitos negativos, tendo em

vista que a realidade brasileira não é homogênea. As diferentes regiões apresentam diferentes formatos e tipos organizacionais com problemas organizacionais que requerem soluções administrativas específicas. Desconsiderar as regionalidades é ignorar o caráter contingencial da Administração, o que poderá afastar ainda mais a Administração nas expectativas e necessidades da sociedade, com reflexos negativos sobre o reconhecimento social e a legitimidade (DEEPHOUSE *et al.*, 2017).

A falta de articulação e diálogo com atores de interesse do campo da Administração é corroborada pelo representante da FEBRAD:

> Se eu fosse o presidente do Conselho Federal de Administração eu iria chamar as entidades sindicais para conversar, mas nós não somos chamados para nada. (RFBA).

Ouvir a Federação Brasileira de Administradores, entidade responsável por articular a mobilização de sindicatos de Administradores em diversas regiões do Brasil, poderia aproximar as ações dos Conselhos Profissionais da Administração das demandas dos Administradores profissionais, reduzindo a sensação de distanciamento dos Conselhos das demandas e estimulando o registro profissional de uma forma menos impositiva e mais orgânica. Observe-se pelo que relata RANG 1:

> Eu acho que os conselhos deveriam lutar pelos direitos do administrador. (...) Você sabe que muita gente não tem o registro. Eu mesmo não tenho. Não vou mentir. Eu não tenho porque eu não vejo... Tipo, aquela coisa, eu vou ter para quê? Me dê um motivo. Eu vou ter porque... realmente, eu só vou poder exercer a minha profissão se eu tiver isto? Eu vou ter um benefício maior se eu tiver o registro? Então, realmente eu não tenho porque eu não vejo esse retorno, apesar de achar importante (RANG 1).

Outro problema identificado é a presença de interesses políticos individuais que, na visão de alguns sujeitos de pesquisa, sobrepõem-se aos interesses da classe:

> Eu acho que os conselhos estão numa **posição muito confortável e cômoda**. Quando aparece alguém para mexer no vespeiro, eles se agitam um pouco e depois, quando conseguem se mexer politicamente, se acomodam de novo. (...) E muitos utilizam o conselho como trampolim político. Nas grandes capitais isso pode ser um pouco mais difícil, mas uma grande quantidade usa como **trampolim político**. (RANG 3).

> Como a gente tem CFA mofado, formado por um **monte de gente** que é **politiqueira**... que essa é a verdade. (RANP 1).

> Muitas pessoas que estão em associações estão lá por **interesses próprios**. Me parece que para estar em associações desse tipo deveriam ser pessoas que não têm **interesse pessoal**. (RANG 4).

A legitimidade é um conceito que está diretamente relacionado aos princípios mais profundos de uma sociedade, afetando a sobrevivência e longevidade das diferentes formas organizacionais (DEEPHOUSE *et al.*, 2017). As falas de RANG 3, RANP 1 e RANG 3 revelam a disputa e a falta de coordenação entre os atores sociais do próprio campo, o que revela o afastamento das ações dos Conselhos das reais aspirações dos administradores e da sociedade, o que contribui para a falta de efetividade das ações. Esse é um problema inerente ao modelo jurisdicional de profissões, já que ele é auto orientado.

Os problemas evidenciados contribuem para que o registro dos administradores nos Conselhos Regionais seja a exceção, e não a regra. Dentre os participantes deste estudo, evidenciou-se o baixo interesse dos sujeitos em se registrar ou permanecer registrados. Apenas 3 dos 15 sujeitos de pesquisa possuem o registro profissional. Embora não possua significação estatística, tendo em vista se tratar de um estudo qualitativo, que se apoia, prioritariamente, na representatividade dos sujeitos, tal número é sintomático. Todos os 15 entrevistados atuam no mercado e desenvolvem funções e atividades que a Lei considera "privativas" de profissionais de Administração.

Contudo, as ações das associações profissionais se concentram na manutenção da reserva de mercado e na obtenção de outros privilégios, como piso salarial, enquanto estratégias preponderantes. Tal situação, evidenciada pela ótica de diferentes sujeitos que atuam no campo, contribui para a perda de relevância social da profissão, na medida em que desviam o foco de ações que aumentariam, substancialmente o capital simbólico e a legitimidade da Administração, como a busca por soluções para os problemas administrativos que causam prejuízos às organizações e à sociedade brasileiras. A fala de RCFA (com destaque) a seguir destaca a necessidade de a Administração ocupar maior espaço na consciência coletiva:

> Por conseguinte, não posso falar de Administração sem o profissional administrador. Mas isso **ainda não ocupa o espaço no imaginário cultural da sociedade brasileira**. Isso é o que eu chamo de identidade profissional. Para que isso tenha mais concretude no imaginário cultural da sociedade como um todo, é impossível prescindir de um profissional de Administração quando eu falo de gestão, seja pública ou privada. (RCFA).

A percepção de RCFA é um claro indício de que a Administração, do ponto de vista profissional, possui dificuldades para se legitimar no âmbito da **dimensão cultural-cognitiva**. Essa dimensão da legitimidade decorre da comparação de determinada construção social com os modelos e padrões socialmente aceitos do sistema social – isto é, da conformidade com um sistema de significados intersubjetivamente compartilhados (BERGER; LUCKMANN, 2003). Para RCFA, a consolidação da profissão no imaginário cultural da sociedade contribuiria para o fortalecimento da identidade profissional do Administrador. A fala de RCFA, caso se constituísse na principal orientação das associações profissionais, apontaria um caminho oportuno e preciso para posicionar o administrador (de fato) como o profissional mais adequado para a gestão das organizações públicas e privadas, segundo o seu diagnóstico. Contudo, como debatido na seção 4.2.3, as ações dos conselhos de Administração, historicamente, concentram-se mais em ações de fiscalização e menos em ações de conscientização e estímulo à disseminação do pensamento administrativo. Eis alguns excertos de falas de entrevistados que corroboram tal afirmação:

> Ele (o Conselho Federal) só fala em multa, em penalidades. (RFBA).
>
> Então que em vez do CFA trabalhar a melhoria da profissão, fica mais buscando confusões, reserva de mercado, sem entender que a valorização precisa trabalhar de forma conectada com outras profissões. Mas a perspectiva é apenas a defesa de mercado. (RANP 2).

Outra questão é o apego e dependência da legislação de regência. Há a possibilidade de que as regras formais, que estruturam e servem de fundamento para o campo da Administração profissional no Brasil, possam se alterar, intempestivamente, em decorrência de decisões políticas ou judiciais, sendo essas, por sua vez, a manifestação de mudança nos valores sociais ou da emergência de novas relações de poder no campo (NORTH, 2018). Esta é uma grande fraqueza do modelo jurisdicional aplicado a uma profissão que não desfruta do mesmo capital político e *status* das profissões em sentido estrito. Profissões mais legitimadas se transforam em instituições mais sólidas, que se incorporam nos costumes, tradições e valores da sociedade e são muito mais resistentes às alterações dos ambientes político e legal. Enquanto tal modelo for a orientação estratégica predominante, a profissão e profissional de Administração estarão vulneráveis à perda de espaço e à crise de identidade que afetam sua inserção e valorização nas organizações brasileiras.

A influência dos conselhos de Engenharia sobre as normas técnicas que servem de parâmetros para inúmeras atividades desenvolvidas no país, dos conselhos de Medicina sobre as políticas e regulamentações de saúde, convênios médicos e tratamentos e da Ordem dos Advogados do Brasil sobre temas sensíveis relacionados a direitos e garantias individuais e coletivas são indícios de que esses conselhos profissionais gozam de maior *status* e reconhecimento social – e, portanto, maior legitimidade –, o que se reflete em sua maior influência sobre a consciência coletiva, as agendas legislativas e governamentais, em suas respectivas áreas, e sobre o ambiente institucional. Como é possível perceber, a hierarquia das profissões se reflete, também, no poder de agência e no capital político dos conselhos profissionais. Na verdade, trata-se de um processo dialético e recursivo: os Conselhos de Administração conseguiram, mediante articulação política, a regulamentação da profissão de administrador há mais de meio século; porém, essa ainda não desfruta do mesmo nível de capital simbólico e autoridade em seu respectivo campo, como os das outras profissões o possuem nos seus:

> No momento em que você tiver associações com pessoas que não precisam daquilo, aliás muito pelo contrário, são pessoas que doam do seu tempo e prestígio, cultura e conhecimento para a causa, eu acho que seria um grande avanço. Mas eu acho que isso é difícil de ocorrer na realidade atual. Essas pessoas muito capazes, meu caro, elas não têm tempo a perder. Elas não querem ficar discutindo o sexo dos anjos. São pessoas que lutam para manter os seus negócios. Eles não têm tempo para picuinhas. Eu acho que os conselhos deveriam refletir um pouco mais. Entretanto a lógica de construção histórica de décadas não é esta. (RANG 4).

Obviamente, tal processo não é uma via de mão única, nem é determinístico. Embora a Teoria Institucional reconheça a influência que a ordem institucional exerce sobre as estruturas sociais – condicionando comportamentos e escolhas dos atores sociais –, reconhecer a dinâmica interrelação entre a estrutura dos sistemas sociais e agência dos atores que compõem tal sistema social permite obter um nível de compreensão mais adequado do processo de institucionalização (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005). Partindo de tal pressuposto, é possível reconhecer que a mobilização de determinados atores sociais influentes junto às instâncias regulatórias pertinentes pode fazer com que aqueles se "apropriem" ou exerçam uma influência excessiva sobre as agendas legislativas de modo a favorecê-los, o que pode gerar consequências negativas para os demais setores sociais, que podem ter seus interesses prejudicados por determinadas agendas de grupos

restritos. O Quadro 16 a seguir demonstra diferentes problemas identificados que reduzem, na percepção dos sujeitos, a efetividade das ações desenvolvidas pelo sistema CFA/CRA's.

Quadro 16 – Críticas de diferentes atores a respeito das ações desenvolvidas pelo CFA e CRA's

EXCERTOS	PROBLEMAS IDENTIFICADOS
Hoje nós estamos com uma série de dificuldades (no campo da representação profissional. Eu, juntamente com alguns colegas, montei um grupo de estudos para ir acertando esta bagunça, desculpe ter que falar assim... (RFBA).	Problemas de coordenação entre os conselhos e outros órgãos de classe.
Ver o que poderia ser feito para direcionar melhor o aluno... eu acho importante. (...) Eles (CRA) falaram sobre o Conselho aos alunos, incentivando os alunos a fazerem o registro. Mas assim não movimenta como tem que movimentar. (RANG 1).	Ênfase no registro profissional em detrimento de ações de conscientização.
Eu acho que a gente teve pessoas muito mais pensando em política nos nossos conselhos do que efetivamente… porque tu vê que são raras as pessoas em Conselho Regional ou Federal que são doutores, que conhecem efetivamente essas questões. E eu sinto muita falta disso. (...) Pela minha experiência, quando eu vou ao Conselho Regional... eu vejo assim: são pessoas que foram escolhidas porque tiveram mais disponibilidade para estar ali, porque quem está mesmo no topo dessas coisas (em elevadas posições no mundo empresarial e acadêmico) não consegue estar lá. (RANP 3).	Problemas de representatividade: predominância de pessoas dissociadas da pesquisa, do ensino e da prática em organizações de elite nos conselhos de Administração.
Eu acho que o conselho de Administração, seja o federal ou os estaduais, deveriam ter no seu corpo gestores de sucesso, que seriam empreendedores muito realizados, que sejam executivos de ponta, com reconhecimento local nacional e internacional. Se nós queremos um conselho mais representativos, as pessoas que devem liderar devem ser os exemplos. Então, não me parece que esse é o caso. (RANG 4).	Problemas de representatividade.

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Em que pese sua mobilização e o ainda elevado capital político das associações profissionais, o fato é que, nas últimas décadas, a crise de legitimidade que aflige diversos grupos profissionais passou ser objeto de estudo de alguns pesquisadores do campo das profissões. Tal fenômeno decorre de todas as transformações sociais já debatidas e do aumento da pressão das organizações empresariais que, sob a lógica de mercado, pressionam as corporações profissionais e o Poder Legislativo (nos países em que as profissões apresentam maior nível de regulamentação) para que sejam reduzidas. Tal fenômeno tem sido chamado de desprofissionalização ou de diluição e reflete a perda de poder das profissões tradicionais (LARSON, 2018; MOSKOVSKAYA, 2018).

4.3.4 A formação do administrador

A educação formal, de longo prazo e de base científica, é uma das características das profissões em sentido estrito, que as tornam distintas das ocupações 'ordinárias', de acordo com a literatura majoritária sobre profissões. O domínio do conhecimento complexo e abstrato, também denominado de conhecimento "esotérico", e da capacidade de utilizá-lo para atender a necessidades em situações concretas é resultado de um longo processo de desenvolvimento e formação, necessário para a atuação de um verdadeiro profissional (FREIDSON, 1984; OTTERLEI, 2018; SEGON; BOOTH; PEARCE, 2019).

No campo da Administração, de acordo com a percepção de variados atores abordados, evidenciam-se diversos problemas relacionados à formação do Administrador e que repercutem na valorização e inserção dos administradores, no mercado de trabalho. O representante do Conselho Federal da Administração reconhece que a origem dos problemas para o adequado reconhecimento social do administrador está na formação, conforme fala a seguir, com trecho destacado:

> Primeiro (a falta de valorização da profissão), isso decorre de falta de consciência profissional, cuja **origem remonta à formação**. (RCFA).

Uma formação adequada é considerada uma dimensão crítica dentro da abordagem clássica das profissões. Para Follet (1932), à medida que as grandes organizações se consolidavam e se disseminavam nas economias capitalistas, atendendo cada vez mais às necessidades da sociedade, maior seria o impacto da Administração no bem-estar coletivo. Por isso, a autora, em sua época, já enfatizava a necessidade de uma formação adequada como elemento importante para que o campo da Administração profissional pudesse se desenvolver e se legitimar na sociedade moderna. De acordo com RANG 4, a formação em Administração apresenta problemas que repercutem diretamente na capacidade do profissional em atender às necessidades das organizações e do mercado:

> Eu falei com a atual presidente da ANPAD. Eu disse para ela que os cursos de Administração, mestrado e doutorado, não estão formando professores com essa visão mais ampliada. Eles também estão presos ao passado e esse passado, na verdade, não tem ousado. Então, nós estamos formando professores extremamente limitados com relação à demanda da sociedade e do mercado trabalho. (RANG 4).

Observe que RANG 4 credita parte do problema da formação do administrador ao preparo dos professores. O ensino formal, sistemático, científico e de longa duração, é

considerado um componente essencial para uma prática profissional adequada às demandas da sociedade (ABBOTT, 1988; MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019).

Desde a fundação do primeiro curso no país em 1941, até os dias de hoje, o ensino de Administração cresceu em um ritmo notável. Atualmente, o curso é ofertado por mais de 2.200 IES públicas e privadas. O percentual que os estudantes de Administração representam em relação ao total de alunos matriculados no ensino superior no país se situa entre 15% e 20%. Eram ofertadas, em 2020, mais de 2,6 milhões de vagas para os cursos de Administração. Nos dias de hoje, existem cerca de 3 milhões graduados em Administração, número que ultrapassa em 4 vezes o percentual relativo de Administradores dos países da OCDE (RCFA, 2021; INEP, 2020).

Para RFBA, as IES particulares, que formam a maior parte dos administradores no país, têm colocado os interesses financeiros à frente dos interesses educacionais, com claros prejuízos à formação:

> Os administradores que se formam dessas faculdades não sabem fazer um relatório gerencial. Isso decorre da financeirização da educação superior no Brasil, com a prevalência dos grandes grupos financeiros como usar administradores das faculdades. Instituições em que o professor não participa da elaboração da prova em nome da modernidade. Que modernidade? (RFBA).

De acordo com Nicolini (2003), a abertura de novos cursos de Administração se mostrou um rentável negócio, tendo em vista o baixo volume de investimento em relação a outros cursos, que exigem maiores investimentos em laboratórios e outros aparatos tecnológicos. O ensino de Administração, em suas palavras, tornou-se uma linha de "produção em massa de bacharéis". O baixo custo operacional aliado à enorme lacuna educacional no país, especialmente no nível superior, e as inúmeras políticas públicas governamentais que carrearam significativo volume de recursos públicos para o financiamento da educação privada foram catalisadores do enorme crescimento da educação superior no Brasil. Tal conjuntura permitiu que as IES se transformassem em grandes corporações no Brasil e se proliferassem.

É interessante destacar que o alto volume de cursos e de egressos vai de encontro aos pressupostos do modelo de profissionalização adotado pela Administração no Brasil, inspirado no modelo das profissões *stricto sensu*. RANG 4 sustenta que a expansão afeta negativamente a valorização do administrador e dificulta uma formação consistente:

> A proliferação (de novos cursos e vagas) despudoradamente, evidentemente, que não colabora. (RANG 4).

Tal modelo se fundamenta no monopólio do conhecimento, na reserva de mercado, pressupondo uma atuação exclusiva dos profissionais habilitados e a criação de mecanismos que restrinjam a entrada de novos praticantes, de forma a manter ares de exclusividade e uma oferta restrita de profissionais, mantendo seu *status* e níveis salariais acima dos das ocupações "ordinárias" (ABBOTT, 2015; OTTERLEI, 2018).

Agravando o quadro, a enorme expansão do número de novas faculdades e do número de vagas não veio acompanhada do necessário incremento de qualidade do ensino, elemento importante para uma atividade que busca se legitimar como campo profissional *stricto sensu* (FELLMAN, 2018). Eis a fala de RFBA:

> Infelizmente, parece que não temos uma formação que conecte muito. É necessária uma formação menos prescritiva e mais aberta, para que o aluno seja mais reflexivo e esteja mais habilitado com isso... a lidar com as mudanças. Por exemplo, o aluno lida com problema no estágio, no trabalho, um problema real, e ele não sabe o que fazer. Ele não foi treinado, ele não foi experimentado, ele não foi jogado no tanque para nadar com tubarão. Aí quando ele chega, fica tudo olhando: 'o que que eu faço agora?' não consegue conectar todo o conhecimento, toda a bagagem técnica que viu com as demandas da realidade. Aí fica muito no *feeling* de cada aluno conseguir desenvolver isso. (RANP 2).

A formação do administrador no Brasil é padronizada, de modo que não reflete, segundo Nicolini (2003), as particularidades regionais e apresenta pouca articulação, na maioria das instituições de ensino, com a produção científica. De acordo com percepção de diferentes sujeitos de pesquisa, a formação deficiente do administrador é um entrave para um maior reconhecimento e valorização.

> Nós temos um vício importante. Os cursos de Administração, muitas vezes não dialogam, com as demandas da sociedade e, portanto, essa é uma questão que dificulta o reconhecimento. (RANG 4).

> Eu acredito que o nível de preparo do administrador afeta a maneira como a sociedade enxerga o profissional de Administração. (RCNI).

Para RANG 4, os alunos dos cursos de Administração no Brasil não são capazes de responder, adequadamente, às necessidades sociais e das organizações. Para RCNI, a

qualidade da formação repercute negativamente no reconhecimento, na valorização e na legitimidade da área frente às demais profissões. De acordo com Delacruz (2018), quando uma profissão deixa de responder, adequadamente, às necessidades e expectativas coletivas, ou deixa de estar alinhadas aos valores preponderantes da sociedade, ela pode perder legitimidade, com repercussões sobre a valorização e o reconhecimento dos profissionais, o que afeta seu posicionamento na estrutura social e sua empregabilidade. Quanto mais uma profissão se encontra alinhada às necessidades das organizações e da coletividade, menos dependente ela se torna de instrumentos coercitivos e de legislação para se legitimar.

Tal situação afeta a empregabilidade dos administradores, prejudicando sua inserção em posições executivas mais elevadas na hierarquia organizacional, como bem demonstram os dados da última Pesquisa Nacional sobre o Perfil, Formação e Atuação do Administrador (CFA/FIA-USP, 2016). Eis o relato de RANP 1:

> Então a escola de Administração é a formação genérica para funções genéricas, de no máximo médio escalão. No máximo, a primeira gerência ali. De modo geral é assim. (Chega-se a) analista, talvez algum a supervisor. A formação do administrador é essa. E os formados nas escolas de elite ocupando os maiores cargos. (RANP 1).

Profissionais são trabalhadores que atuam para resolver demandas e necessidades complexas da sociedade com o uso de conhecimento estruturado e sistemático. Isso requer uma formação robusta para assegurar uma prática que atenda às necessidades da coletividade (FREIDSON, 1984). As profissões tradicionais, como Medicina, Engenharia e Advocacia, que foram as primeiras atividades de nível superior a se estruturar em território nacional, sempre se destacaram por elevados requisitos de formação, o que conferiu aos portadores de diploma naquelas áreas, por muito tempo, o *status* de "doutores". Atualmente, ainda é comum o trato com advogados e médicos como "doutores". Isso demonstra, uma vez mais, o elevado capital simbólico que as profissões em sentido estrito obtiveram ao longo da história, fruto de reconhecimento social, o que confere a esses profissionais uma reconhecida autoridade do conhecimento, em seus respectivos campos (COELHO, 1999). Isso não quer dizer que não haja problemas de formação nas profissões "verdadeiras". Pelo contrário: eles existem e, provavelmente, na mesma proporção, tendo em vista que nessas áreas também se evidenciou um aumento rápido e expressivo no número de faculdades e universidades. Contudo, já está consolidada, na consciência coletiva, a crença de que, para a atuação como médico, engenheiro ou advogado, são necessários uma sólida formação e um longo processo de

treinamento, tendo em vista o caráter complexo e "esotérico" (de difícil compreensão) do conhecimento nessas áreas. Tal crença coletiva, aliada à complexidade inerente ao desempenho daquelas funções, funcionam como uma barreira que ajuda a afastar *outsiders* desprovidos de preparo e habilitação:

> A sensação que eu tenho... eu tenho duas teorias: a primeira: as pessoas na maioria das empresas no nosso estado, que eu percebo o que são empresas familiares, existe a crença de que saber pagar contas e boletos é ser administrador. A rotina do dia a dia do negócio traz a crença de que essas pessoas estão realmente atuando como profissionais de Administração. As pessoas não têm noção em profundidade da parte financeira, da gestão de pessoas, de marketing, de nada. A minha outra teoria é a questão da desvalorização mesmo, sabe? (EXEC 4)

Os defensores do modelo jurisdicional sustentam que a Administração é uma atividade profissional, uma verdadeira especialidade, como qualquer outra profissão, devendo ter um modelo de formação pautado em uma **base curricular homogênea**, baseada em **conhecimento científico** de modo orientar o profissional a desempenhar sua atividade de forma sistemática e **padronizada**, dentro dos **parâmetros éticos** exigidos pela sociedade. Tal homogeneização afeta a capacidade do administrador de responder a problemas complexos. Além de não haver consenso a respeito da natureza científica do conhecimento administrativo, esse é altamente dependente do contexto, de modo que, em inúmeras situações, o administrador necessitará de outras competências, nem sempre atreladas às dimensões do conhecimento puramente técnico e padronizável (FELLMAN, 2018). As falas a seguir ilustram esse argumento:

> Uma coisa que eu venho batalhando bastante para a formação de Administração, no momento, é a inovação. A área de TI é uma área mais forte e com maior foco em inovação dentro do curso de Administração porque é uma tendência. A indústria 4.0 está posta e o administrador que não souber lidar com esse contexto e com as ferramentas gerenciais nesse novo cenário vai ter problemas. (RANP 2).

> A tendência de forma geral, para o mercado atual, é a ideia da *soft skills*. Para o administrador não é diferente. Eu diria que é algo bastante forte, né? Então, o administrador que tem disponível todas as técnicas e sabe aplicar todas as ferramentas... ele não vai sobreviver se ele não souber trabalhar em equipe, se ele não tiver uma boa comunicação, uma comunicação adequada, se ele não for adaptável, algo extremamente necessário para nossa profissão. O administrador precisa lidar com vários formatos e tipos de contextos de organização. (...) A questão do pensamento estratégico é fundamental. Para desenvolver tais competências, não basta apenas essa formação teórica

> dominante, mas criar estratégias para que as *soft skills* sejam desenvolvidas na formação do aluno. (RANG 1).

As falas de RANP 2 e RANG 1 evidenciam importantes lacunas na formação do administrador. Tais lacunas precisam ser adequadamente supridas para que o profissional de Administração esteja apto a se ajustar e responder às expectativas de mercado, que requer um volume cada vez maior de competências relacionadas à gestão de pessoas, à gestão do conhecimento e ao domínio das tecnologias de informação e comunicação (BROWN *et al.*, 2020). A capacidade de adequação às expectativas dos sistemas sociais contribui para aumento da legitimação de uma organização social (ROSSONI, 2016), o que contribui para uma maior valorização do administrador na sociedade.

No contexto dessa pesquisa, com base na análise dos dispositivos legais relacionados à estrutura da profissão e formação do Administrador e das falas dos atores pertinentes, **percebe-se o firme propósito na defesa, para o campo da Administração, do mesmo modelo de formação das profissões em sentido estrito**. **Tal narrativa é defendida principalmente pelos conselhos profissionais e as instituições de ensino, os maiores interessados na defesa de tal arquitetura, tendo em vista as vantagens que proporcionam para os referidos atores: reserva de mercado para os primeiros e padronização do ensino, e a consequente diluição dos custos, para os últimos**. Diversos estudiosos apontam que as características do modelo jurisdicional de profissões não se adequam, inteiramente, ao campo da Administração (BARKER, 2010; BYRKJEFLOT; NYGAARD, 2018).

A Administração não é uma atividade profissional como as profissões clássicas. Insistir no contrário acarreta em implicações para uma adequada formação dos Administradores, como evidenciado nas falas destacadas acima, tendo em vista que os princípios norteadores da formação do administrador no Brasil são importados das profissões em sentido estrito, cuja prática profissional se sustenta em conhecimento e técnicas distintos e mais estruturados do que as da área administrativa. Essa concepção equivocada é um argumento consistente que ajuda a explicar os problemas de formação do administrador, que não são restritos ao contexto brasileiro (BARKER, 2010; FELLMAN, 2018).

O Quadro 17 a seguir traz a percepção de variados atores sobre os principais problemas atinentes à formação administrativa.

Quadro 17 – Principais problemas da formação do administrador de acordo com diferentes sujeitos do campo

EXCERTOS	PROBLEMAS

	ENFATIZADOS
Cabe às universidades desenvolverem estratégias para que os alunos de Administração e os egressos possam levar mais retorno para a sociedade e para as organizações. A gente acaba ficando muito dentro da academia desenvolvendo técnicas e debates, enfim. Mas cadê o retorno? Cadê a contribuição efetiva para as empresas e para a comunidade de forma geral? (RANG 1).	Falta de articulação entre instituições de ensino, organizações e sociedade. Falta de contribuição social.
Eu acredito que é necessário aproximar o discente da prática. Mostrando a importância prática de tudo o que tem sido visto em sala de aula. Embora eu seja defensora de uma formação teórica, acredito que a conciliação entre teoria e prática é necessária. (RANG 2).	Ênfase excessiva na formação teórica. Destaca-se a necessidade de se trabalhar problemas do 'mundo real'.
O que eu penso hoje é que há uma necessidade de termos administradores melhor formados. Então, na medida em que você tenha administradores bem formados, bem capacitados, eles terão maior inserção no mercado. (RANG 3).	A formação não atende às necessidades do mercado.
A universidade não é só entregar diploma. Ela tem que gerar mecanismos para que esse egresso comunique, traga um fluxo de informações com suas experiências para que os cursos mudem. (...) Então, para valorizar o profissional organizacional, eu tenho que atualizar o professor. O professor é um ser muito importante na engrenagem, na mudança do profissional. (RFBA).	Necessidade de maior articulação e troca de experiências com profissionais que já atuam no mercado.
Eu acho a teoria e a prática têm que andar juntas. No curso de Administração, a gente vê muita teoria. Desde o início até o final do curso. É pura teoria. Precisaria de algo mais prático. (EXEC 2).	Falta de equilíbrio entre teoria e prática.
A formação não atende às necessidades da organização (...). Lá (na universidade) é teoria na cabeça do aluno e, depois que ele sai, é que ele vai atrás da prática. Baseado nisso (esse modelo de formação), não funciona. (EXEC 4).	Falta de equilíbrio entre teoria e prática.
Eles (os alunos) falam: "Professor, eu acho que o curso foi ótimo, mas me falta conhecimento técnico em gerar um algoritmo, para criar um aplicativo". Eu falo que se o curso tivesse essa formação (um pouco mais tecnicista, gerando soluções mais concretas) com certeza seria uma profissão mais completa. (RANG 4).	Falta de capacidade de gerar soluções para problemas concretos das organizações.
Eu senti falta mais da pegada tecnológica no curso de Administração. Hoje é o que a gente está vivenciando muito na prática. Eu acho importante a gama de linhas que o curso fornece para gente como, por exemplo, a parte de logística, *marketing*, recursos humanos. É tanto que, para mim, tem ajudado muito na minha trajetória profissional. Mas, insisto, a parte tecnológica deixou muito a desejar. (RCNI).	Formação deixa em segundo plano a dimensão tecnológica.

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Das falas apresentadas no Quadro 17, os problemas mais recorrentes dizem respeito ao distanciamento entre o que é visto em sala de aula e a realidade do mercado, das organizações. Tais problemas não são exclusivos da realidade brasileira. De acordo com Mintzberg (2006), a concepção equivocada da educação gerencial afeta a correlação entre profissionais diplomados e a efetividade de sua prática administrativa nas organizações. Isso, sem dúvidas, é um fator que reduz a legitimidade e o capital simbólico do administrador, que apresenta maiores dificuldades em se tornar uma autoridade do conhecimento administrativo,

tal qual os profissionais de Medicina, de Direito e Engenharia o são em suas respectivas áreas, por exemplo.

A falta de alinhamento entre as demandas de mercado e os conteúdos das escolas de formação, somadas às deficiências na formação, podem gerar um problema inusitado e não desejado para as organizações: a necessidade de essas gastarem mais tempo e recursos em seus programas de treinamento para preencher as lacunas de formação do administrador. O administrador, sob essa perspectiva, em vez de ser o profissional que traz soluções para os problemas das organizações, corre o risco de se tornar um problema a ser resolvido pelo departamento de RH das empresas. Isso sem dúvidas contribui ainda mais para a perda de espaço do administrador para outras atividades, como engenheiros, advogados, contadores.

A prática gerencial é altamente variável em função dos seus contextos, e o modelo de ensino clássico das profissões tradicionais se afirma com base em princípios e postulados (supostamente) universais. Esse é o formato que a Administração tem buscado, de forma a se assemelhar cada vez mais às profissões *stricto sensu*, tentando dar ares de cientificidade ao conhecimento administrativo. O resultado é a formação de gestores cada vez mais distanciados da realidade do mercado e das organizações (FELLMAN, 2018; MOSKOVSKAYA, 2018; BYRKJEFLOT; NYGAARD, 2018). Esse é um dos motivos pelos quais a formação do administrador não dialoga, adequadamente, com as demandas sociais.

Na verdade, não apenas o modelo de formação, mas toda a estrutura legal e normativa funciona como rígidas diretrizes para resguardar as jurisdições, entendidas como o espaço de atuação privativa desses profissionais, sob a justificativa de proteger os "interesses da sociedade". As razões para tal escolha é a crença de que esse trará legitimidade e reconhecimento social para o profissional de Administração, na medida em que esse campo se torna estruturalmente (mas não em essência) semelhante ao das profissões *stricto sensu*, ajudando os profissionais do campo administrativo a conquistarem um *status* semelhante ao das "profissões verdadeiras". Com base na obtenção desse *status*, os membros dessa "nova profissão" poderão concretizar seus projetos de mobilidade social, por meio de maior inserção, melhor remuneração e maior valorização. As evidências dessa pesquisa sinalizam que tal modelo de formação não é o mais adequado para a Administração, em função da dinâmica do mercado e das peculiaridades da atividade e do conhecimento administrativos, que o tornam fundamentalmente distinto do campo das chamadas profissões em sentido estrito (OTTERLEI; 2018; BARKER, 2010; BYRKJEFLOT; NYGAARD, 2018).

Insistir em um modelo que tenta reproduzir os princípios condutores da formação e educação das profissões clássicas, não reconhecendo as peculiaridades do conhecimento e da prática em Administração, não trará maior legitimidade para a área, nem maiores benefícios para os profissionais, para as organizações ou para a sociedade. A fala de RANP 1 ratifica esses argumentos:

> É só você ver. Tem várias pessoas que são da engenharia, na matemática, de outras áreas que vão atuar como administradores e vamos falar a verdade, muitos deles atuam muito bem. O que é que acontece na prática? Esta questão de a gente se prender uma ideia de diploma ela é nula, entendeu? (RANP 1).

Relembrem-se os resultados da Pesquisa Nacional sobre o Perfil, Formação e Atuação do Administrador (CFA/FIA-USP, 2016), que demonstraram uma baixa ocupação relativa de administradores em posições executivas. Os números da pesquisa se tornam ainda mais significativos quando se considera que inúmeras áreas de atuação executivas nas organizações são, por força de Lei, áreas de atuação privativa dos Administradores (vide arts. 2º e 3º da Lei 4.769/65, analisados na seção 4.1). Ainda assim, é possível perceber que o administrador perde espaço para outras profissões, o que são evidências fortes de inadequações no modelo de formação e na legislação de regência.

Outro ponto presente nas visões expressas pelos diferentes sujeitos dispostos na Quadro 14 é a ênfase das escolas de Administração no desenvolvimento dos conhecimentos técnicos. Barker (2010) reconhece que o conhecimento técnico é um elemento importante no currículo dos cursos de Administração e não deve ser desconsiderado, mas não é a essência da atividade administrativa e da liderança empresarial. Follet (1932), na primeira metade do Século XX, defendia que o ensino de Administração deveria ter um foco maior no desenvolvimento de habilidades de liderança e na articulação entre instituições de ensino e organizações. O ensino de Administração no Brasil de hoje carece de diversidade: diversidade de metodologias, técnicas e situações que possam ajudar os futuros Administradores a desenvolver múltiplas habilidades e competências:

> E isso (a ênfase nos aspectos práticos da atividade do Administrador) pode ser tratado de algum modo dentro dos cursos, sobretudo trazendo aqueles profissionais do mercado para discutir sobre esses modelos, conversar mais sobre a diversidade, não apenas a diversidade como panaceia. Mas diversidade na perspectiva do pensamento plural que está nas organizações,

> nas ideias, nos comportamentos. (...) Porque o foco do curso é nas técnicas. (RANG 3).

Mesmo em profissões mais tradicionais, como a Medicina, uma profissão em que o conhecimento técnico assume uma importância maior em relação às atividades gerenciais, a associação com a prática é desde cedo incentivada na formação do futuro médico. Nas profissões em sentido estrito, como a Medicina, a pesquisa está intimamente relacionada com a prática e com a solução dos problemas do mundo real.

> É necessário parar de olhar para 15 competências. Impossível. Tem que ter menos, mas tem que ser muito bem feito. É preciso ter coerência entre o que eu escrevo o que eu falo, o que executo. Precisamos parar com formalismo... Olha as competências delineadas para o administrador. É muito bonito, mas formamos isto? Os nossos professores possuem as competências? Se eles não possuem, eu vou ensinar como? (RANG 4).

Para Barker (2010), o processo educacional das profissões em sentido estrito é composto, de forma simplificada, por três fases: a de **admissão**, na qual os candidatos têm mensurada sua aptidão e capacidade intelectual, que os permitem adentrar na fase seguinte; a de **programa de ensino/aprendizagem**, na qual os educandos entram em contato com os conhecimentos e desenvolvem as técnicas que os habilitem ao exercício profissional proficiente; e, por fim, a fase de **avaliação formal**, que certifica que o egresso está apto para atuação como profissional. Na educação administrativa, segundo o autor, tal formato se apresenta, mas a semelhança é apenas superficial.

Barker provê uma explicação com base em cada uma das fases. Após a admissão, a formação profissional, em regra, implica em transformar um indivíduo que detém pouco ou nenhum conhecimento em alguém dotado das qualificações necessárias para o exercício de sua profissão. Não é geralmente o que ocorre com a atividade administrativa, segundo o autor. Para ele, não é raro que a educação administrativa seja pós-experiência, ou seja, o aluno já tenha tido algum contato com as atividades administrativas antes de cursar uma faculdade ou MBA. Em outras áreas, como Medicina e Engenharia, por exemplo, isso é impensável, dada a natureza do conhecimento dessas áreas. No caso da Administração, um elevado nível de domínio do conhecimento técnico nem sempre se traduz em melhor prática gerencial. Isso conduz ao terceiro ponto: a avaliação. Para o autor, em áreas mais técnicas como Contabilidade, é menos problemático se aferir a capacidade desse tipo de profissional, por meio de avaliações tradicionais.

No caso da formação em Administração, que não apresenta conjuntos bem definidos de conhecimentos estruturados como nas formações mais técnicas, um sistema de avaliação nos mesmos moldes dessas profissões trará problemas, pois não conseguirá prever de forma satisfatória a capacidade gerencial dos Administradores. Isso se dá porque tal modelo não leva em consideração outros atributos relevantes para o bom desempenho desses atores em contextos interpessoais, como liderança, trabalho em equipe, capacidade de formulação estratégica etc.

A diferença natural existente entre as profissões em sentido estrito e a Administração traz repercussões que afetam o modelo de formação de cada área. Um sistema educacional baseado no modelo das profissões em que predominam conhecimentos técnicos estruturados pode, na realidade, afetar o desempenho dos futuros gestores, tornando-o inadequado frente às demandas e à realidade das organizações (KHURANA, 2007; BARKER, 2010). **As diferenças entre as profissões em sentido estrito e a Administração precisam ser reconhecidas e consideradas para que os atores responsáveis pela formação dos futuros Administradores possam melhorar a efetividade de suas ações, com reflexos positivos sobre a valorização do Administrador**. Para Drucker (2001), profissionais devidamente capacitados e que consigam ocupar, adequadamente, as mais variadas posições gerenciais são a chave para alavancar o desempenho das organizações e ampliar as possibilidades de desenvolvimento de uma nação.

4.3.5 Configuração e particularidades da atividade administrativa em relação às profissões em sentido estrito

O último elemento, revelado pelos dados, que afeta a legitimidade do campo da Administração enquanto profissão é a estrutura da atividade administrativa.

> O reconhecimento é difuso. Tá certo? Ele não é um reconhecimento claro, mesmo porque as pessoas têm dificuldade até de conceitualmente entender o que é Administração. (RANG 4).

A atividade do administrador é uma atividade-meio por essência, o que a torna peculiar e distinta das profissões "verdadeiras", que serviram de inspiração para o modelo de profissionalização da Administração, conforme destacado na Figura 3 (item 4.1.4). RANP 1 destaca essa característica da função administrativa:

> A função administrativa é essencial, mas, por vezes, não é a função que mais aparece. Ela é uma função meio, muitas vezes invisível. (RANP 2).

Para Drucker (2001), a Administração é uma das instituições básicas da modernidade menos compreendidas pela sociedade. Para o autor, mesmo no interior das organizações, frequentemente, não há uma clara compreensão por parte dos demais colaboradores a respeito da natureza e das funções desempenhadas pelo administrador. Tal configuração é mais um obstáculo para que a Administração profissional possa obter maior reconhecimento e suporte social, o que dificulta atingir o mesmo *status* de profissões com contato direto com o público. A fala de RANP 2 ilustra tal realidade:

> Quem tem o conhecimento administrativo é quem não está sob holofotes. E isso é assim na área pública. Quando a gente pega alguns exemplos do passado de mudanças gerenciais, de reformas administrativas… o agente político é quem ganha visibilidade e não quem tem uma função administrativa e, efetivamente, provoca aquela mudança. No mundo empresarial da mesma forma. Quando o diretor é aquele ícone, ele tem mais visibilidade pelo que ele iniciou, mas o pessoal (a sociedade) não entende que para que aquele conglomerado, aquela grande empresa possa se sustentar, ela depende de gestores, pessoas com conhecimento administrativo para tocar o dia a dia. (RANP 2).

Para se compreender corretamente o trabalho desempenhado por esse profissional, requer-se a compreensão dos papéis que o administrador desempenha na organização. Os papéis mais relevantes desempenhados pelo administrador, dentre os quais se sobressaem os papéis interpessoais, especialmente o de liderança, os papéis informacionais e os relacionados à tomada de decisão, revelam que boa parcela da atividade do administrador se constitui em conduzir o trabalho de outros profissionais (SOBRAL; PECI, 2008; MINTZBERG, 1990). RCNI reconhece que a falta de compreensão a respeito da atividade do administrador possui reflexos sobre o reconhecimento desse profissional:

> Eu vejo ainda como deficiente em relação a reconhecer que o administrador tem que esperar a sua participação em cada área. Eu vejo quem em muitas instituições, em muitos locais, não tem esse respeito e valorização para área de Administração. Talvez por não conhecerem a fundo, como a gente conhece, as ferramentas e as técnicas que a gente pode utilizar para desenvolver o trabalho, para a redução de custos. Talvez, a falta de conhecimento acerca da profissão leve a falta de reconhecimento do profissional (administrador). (RCNI).

A atividade do administrador é, portanto, mediata. Isso significa que esse profissional não apresenta, em regra, contato direto com o destinatário final de sua função, assim como acontece com as profissões tradicionais, como Medicina e Advocacia. Tal configuração, sob o olhar de RANP 2, afeta a visibilidade da Administração.

> Você percebe que a Administração... que ela não tem a mesma visibilidade do que uma Engenharia, do que Medicina. Há um imaginário que essas profissões citadas são as profissões, vamos dizer, de maior relevância (...). Perceba que muitas vezes essas atividades profissionais que têm um contato mais próximo do usuário no dia a dia das pessoas, acaba tendo essa imagem diferenciada e colocando no imaginário que o administrador seria uma profissão de segundo nível. (RANP 2).

Adicionalmente, a atividade administrativa é sempre mediada pela estrutura organizacional, que nem sempre reflete com precisão os rumos de suas decisões, tendo em vista a multiplicidade de atores e de níveis que compõem sua estrutura. A percepção da eficácia das decisões tomadas por um administrador demora a se consolidar. Há um lapso temporal consideravelmente maior do que nas profissões típicas, em que há um contato direto com o cliente/destinatário. Mesmo que um administrador desenvolva um trabalho dedicado como gestor, as múltiplas camadas e níveis da estrutura organizacional podem mitigar, e muito, a efetividade de suas decisões e a percepção dos *stakeholders*. RANG 2 destaca como a percepção social é influenciada pela estrutura burocrática das organizações:

> Eu não sei te dizer nem o que as pessoas sabem o quanto é vasto o campo de atuação do administrador. Não só no âmbito público, quanto no âmbito privado. Eu creio que é muito mais um trabalho visto de forma burocrática. O destaque que é dado é mais para os grandes *CEO*'s das grandes corporações, que ocupam mais espaço na mídia. (RANG 2).

Esses são fatores não considerados pelos defensores do modelo jurisdicional e que desejam reproduzir para a Administração os mesmos pressupostos das profissões em sentido estrito, na busca de concretização de um projeto de mobilidade social catalisado por uma maior posição na hierarquia social das profissões. Isso não significa que a atividade do administrador é menos importante do que as demais profissões; muito pelo contrário. Acompanha-se Drucker (2001), quando diz que a Administração é o grande motor do desenvolvimento e do progresso humano no terceiro milênio. Tal convicção é compartilhada pelos atores a seguir:

> A atividade, o que é concreto de administrar, tem muito valor intrínseco. (RANP 1).

> Eu vejo que o profissional de Administração ele tem hoje uma visão muito mais efetiva para realização e também para o diferencial de um negócio. Este profissional, nos dias de hoje, não está apenas olhando para um processo, mas está olhando uma rede de coisas que precisam ser vistas na empresa como um verdadeiro ecossistema. (RSEB).

Contudo, não é crível que manter a atividade enquadrada a um modelo legislativo baseado em pressupostos rígidos e estáticos das profissões clássicas seja um caminho seguro para alçar a área administrativa, com todas as suas particularidades, ao mesmo patamar de legitimidade daquelas outras profissões. Insistir nisso é tornar perene a crise de identidade e os problemas de reconhecimento e valorização.

> E eu vou, inclusive, posso até lhe encaminhar uma pesquisa muito rica que saiu na revista da ANGRAD, quando eu era presidente, junto com colegas pesquisadores de universidades federais do Nordeste. Dentre as conclusões eu vou citar duas: Não estava claro para os egressos, depois de 5 anos de formação, primeiro: o que é Administração; segundo: o que é ser administrador? Eu sempre gosto de usar essa pesquisa porque ela é para mim emblemática. **Isso quer dizer o seguinte: se eu não sei o que eu estudei e nem sei que eu vou ser com que eu estudei, eu estou diante de uma crise ontológica, existencial**. Eu não sei o que eu fiz nem sei o que eu sou e, portanto, não sei o que eu vou fazer. Não existe a devida consciência social e isso tem sido absolutamente muito nefasto para o desenvolvimento mais intuitivo e mais consistente e mais intenso da profissão. (RCFA).

É necessário reconhecer a diversidade, a pluralidade, a dinâmica e a flexibilidade do campo da Administração. Para Barker (2010), a Administração precisa resistir ao "canto da sereia do profissionalismo". O modelo jurisdicional se apoia em pressupostos que não são adequados para área e que, ainda por cima, estão sob ameaça, no contexto atual, em função das transformações políticas, econômicas e sociais. Bonelli, Nunes e Mick (2017) sustentam que tal conjuntura colocou em xeque o modelo de profissões tradicionais, calcado na defesa de jurisdições e privilégios, o que conduz a um maior questionamento dos seus pressupostos.

A legitimidade decorre, dentre outros fatores, do grau de compatibilidade da estrutura de um determinado tipo de organização social em relação às expectativas dos atores sociais que lhes oferecem suporte. À medida que as profissões se afastam ou não se adaptam aos novos valores e pressupostos considerados relevantes pela sociedade, elas podem perder legitimidade. Em que pese a dinâmica do ambiente social, alguns grupos profissionais apresentam maior resistência em acompanhar tais mudanças do que outros, pelos riscos que

elas trazem aos seus interesses consolidados (COELHO, 1999; DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008). A legitimidade, dessa forma, influencia e condiciona o desempenho e a sobrevivência das variadas espécies de organizações sociais, como as profissões.

> Hoje todo mundo (acha que pode ser um administrador, né? Um médico pode administrar alguma coisa, todo mundo pode ser um administrador. E o administrador em si (graduado), que de fato tem que fazer esse tipo de tarefa, de atribuição, ele acaba um pouco ficando para trás. (EXEC 2).

A configuração e as peculiaridades da atividade administrativa, aliadas aos problemas de reconhecimento social da atividade em relação a outras profissões, particularmente as em sentido estrito, afetam sua legitimidade, o que prejudica a constituição de um maior capital simbólico e de uma maior autoridade junto à sociedade.

4.4 DESDOBRAMENTOS DA DINÂMICA INSTITUCIONAL SOBRE A PROFISSÃO DE ADMINISTRADOR NO BRASIL

A estrutura da Administração, como atividade regulamentada no Brasil, apoia-se em um conjunto de valores, crenças e pressupostos também compartilhados por outros grupos profissionais ou ocupacionais que, por meio de seu poder de agência e capacidade de articulação política, atuam junto a empreendedores institucionais e outros atores relevantes para tentar reproduzir o modelo jurisdicional de profissões. Tais grupos atuam motivados pela crença coletiva de que tal estrutura facilita a defesa de seus interesses corporativos.

As associações profissionais, especialmente das atividades de nível superior, influenciaram e ainda influenciam o legislador a desenvolver e a manter marcos regulatórios que estipulam os contornos e os limites dos campos das profissões regulamentadas, bem como a propiciar mecanismos coercitivos para que as associações de classe possam atuar como verdadeiras instituições de Estado (autarquias), dotadas de poder de polícia e outras prerrogativas que assegurem a defesa dos interesses dos grupos que representam e a reserva de mercado. Contudo, a estrutura das atividades profissionais regulamentadas e os interesses dos grupos de representação no Brasil sofrem, atualmente, a ameaça de processos de mudanças políticas, econômicas e legislativas, que repercutem nas crenças coletivas que dão sustentação aos seus pressupostos e, por consequência, sobre as instituições que estruturam as relações no campo das profissões.

Isso posto, essa seção busca compreender as implicações das novas mudanças institucionais sobre a profissão de administrador no Brasil.

4.4.1 Panorama das profissões regulamentadas no Brasil

As profissões em sentido estrito, inicialmente Medicina e Direito, além de, mais tarde Engenharia, foram as primeiras que conseguiram se estruturar como atividades regulamentadas no Brasil. Não apenas pelo fato de serem mais antigas, mas pelo elevado prestígio e influência que conseguiram desenvolver ao longo dos anos junto à sociedade brasileira. Tais atividades conseguiram se firmar no imaginário coletivo como profissões de elite e, não por acaso, são denominadas de profissões verdadeiras ou profissões em sentido estrito/pleno. À medida que crescia o seu prestígio, aumentava o seu capital político e sua capacidade de influenciar o ambiente institucional, de modo que tais grupos profissionais conseguiram influenciar o legislador a desenvolver marcos regulatórios que delimitassem o seu campo de atuação, estabelecessem rígidos critérios de formação e permitissem o controle do campo pelas próprias associações profissionais. Essa estrutura legislativa é denominada modelo jurisdicional (ABBOTT, 1988; VARGAS, 2010).

Os demais grupos ocupacionais buscaram reproduzir os mesmos parâmetros do modelo jurisdicional para suas respectivas ocupações, na esperança de que tal arquitetura trouxesse os mesmos benefícios conquistados pelas profissões *stricto sensu* (COELHO, 1999). O problema é que, como já analisado para o caso da Administração, a simples constituição de um modelo legislativo com pressupostos semelhantes não possui o condão de trazer o mesmo nível de legitimação para as profissões emergentes. As profissões, em sentido estrito somente, conseguiram se tornar parâmetros para outras atividades dentro de um longo percurso histórico, milenar no caso da Medicina. Tal processo, denominado profissionalismo por Evetts (2003; 2011), pressupõe que. para que uma ocupação consiga se legitimar como uma profissão verdadeira, ela precisa obter ampla confiança e aceitação da sociedade, por meio do reconhecimento de que suas práticas são éticas e atendem a critérios científicos, constituindo-se em verdadeiros referenciais para o exercício de trabalhos altamente especializados. Somente com base nesse reconhecimento é que tais grupos receberam, em troca, recompensas como prestígio, melhor remuneração e o *status* de autoridade do conhecimento em suas respectivas áreas.

Em que pesem tais considerações, o fato é que diversos grupos ocupacionais continuam se articulando para regulamentarem suas "profissões". Em julho de 2021, de acordo com as informações obtidas pela pesquisa na legislação correspondente, existiam exatas 70 profissões regulamentadas no Brasil. O país possui, aproximadamente, 2.500 profissões catalogadas na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Isso significa dizer que as profissões regulamentadas representam cerca de 3% do total das atividades catalogadas. Esse número não é maior em virtude da intensa mobilização de profissões já regulamentadas que se articulam para evitar a regulamentação de novas atividades que afetem seus interesses. É o que acontece, por exemplo, com a "profissão" de Marketing, cujo PL 1947/2007 se encontra em tramitação há mais de 14 anos no Congresso e enfrenta dificuldades em face da articulação dos órgãos de classe da Administração, já que, de acordo com a Lei 4.769/65, a atribuição de Marketing é privativa do administrador.

As profissões de nível superior possuem uma participação de destaque no universo das profissões regulamentadas. Elas representam mais de 50% do total de atividades regulamentadas no Brasil, o que demonstra maior influência e maior capital político da categoria dos diplomados. São, ao todo, 36 profissões de nível superior regulamentadas. A mais recente profissão de nível superior a ser regulamentada no Brasil foi a de Historiador, por meio da Lei 14.038, em 2020. Em relação às atividades de nível superior, o percentual de atividades regulamentadas é mais significativo. De acordo com dados da Secretaria de Educação Superior, o Brasil oferece 320 diferentes formações em nível superior, incluindo os Cursos Superiores de Tecnologias. O percentual de atividades regulamentadas, com base nesses dados, já passa para 11%. Levando-se em consideração que tais atividades respondem pela maioria absoluta dos graduados no Brasil, esse número chama ainda mais atenção (INEP, 2020). O Quadro 18 a seguir relaciona as atividades de nível superior regulamentadas no país.

Quadro 18 – Relação das profissões regulamentadas de nível superior no Brasil

Denominação	**Legislação**	**Denominação**	**Legislação**
Administrador	Lei 4.769/1965	Fisioterapeuta e Terapeuta Ocupacional	DL 938/1969
Advogado	Lei 8.906/1994	Fonoaudiólogo	Lei 6.965/1981
Arquiteto e Urbanista	Lei 12.378/2010	Geógrafo	Lei 6.664/1979
Arquivista	Lei 6.546/1978	Historiador	Lei 14.038/2020
Assistente Social	Lei 8.862/1993	Médico	Lei 12.842/2013
Atuário	DL 806/1969	Médico Veterinário	Lei 5.517/1968
Bibliotecário	Lei 6.684/1979	Museólogo	Lei 7.287/1984
Biólogo e Biomédico	Lei 6.684/1979	Nutricionista	Lei 6.583/1978
Contador	DL 9.295/1946	Oceanógrafo	Lei 11.760/2008

Economista	Lei 1.411/1951	Odontólogo	Lei 4.324/1964
Economista Doméstico	Lei 7.387/1985	Psicólogo	Lei 4.119/1962
Profissional de Educação Física	Lei 9.696/1998	Químico	Lei 2.800/1956
Enfermeiro	Lei 5.905/1973	Relações Públicas	Lei 5.377/1967
Engenheiro	Lei 5.194/1966	Secretário Executivo	Lei 7.377/1985
Engenheiro de Segurança	Lei 7.410/1985	Sociólogo	Lei 6.888/1980
Enólogo	Lei 11.476/2007	Turismólogo	Lei 12.591/2012
Estatístico	Lei 4739/1965	Zootecnista	Lei 5.550/1968
Farmacêutico	Lei 3.820/1960		

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Uma ocupação, conforme discutido no item 4.1.5, **não deve, como regra geral, ser regulamentada**, em virtude do princípio da liberdade profissional, insculpido no inciso XIII do Art. 5º, da Carta Magna. Todas as atividades laborais, regulamentadas ou não, desempenhadas no Brasil – à exceção dos servidores estatutários, militares, juízes e membros do Ministério Público, carreiras regidas por legislação específica – já são reguladas pela CLT.

Contudo, a orientação do constituinte não tem sido capaz de refrear o ímpeto regulatório. Existe, atualmente, mais de uma centena de projetos de lei tramitando no Congresso com o intuito de regulamentar novas atividades no país. Atividades como motorista de aplicativo (PL 2061/2021), garçom (PL 4251/2019), ferrageador de equinos (PL 5057/2020), *coach* (PL 3581/2019), professor de Jiu Jitsu (PL 10125/2018) e outras dezenas de propostas se encontram em diferentes estágios de tramitação (CÂMARA FEDERAL, 2021). Todas essas atividades já constam na CBO e são reguladas pela CLT. Isso demonstra que os *lobbies* dos atores de representação continuam atuantes. E a estrutura da regulamentação que eles buscam aprovar reproduz os pressupostos do modelo jurisdicional: com a previsão de criação de novos conselhos profissionais, a restrição de acesso ao campo apenas por profissionais habilitados, a fiscalização e registro e a cobrança de anuidades. Alguns projetos estipulam ainda pisos salariais para diferentes categorias.

Como já afirmado, todos esses atores compartilham a crença de que tal modelo é o caminho para a concretização dos ideais de mobilidade social, para a defesa de seus interesses corporativos e para a obtenção de posições mais elevadas na hierarquia das profissões (COELHO, 1999). Tais convicções, em meados do Século XX, até poderia ser algo eficaz, tendo em vista a pequena quantidade de atividades regulamentadas e o contingente relativamente pequeno de diplomados em relação ao universo da população economicamente ativa. De lá pra cá, houve um crescimento considerável no volume de atividades regulamentadas, principalmente de nível superior, notadamente a começar da década de 1960

(como demonstra o Quadro 12). O crescimento econômico, naquela época, gerou uma enorme demanda por trabalhadores com maior nível de qualificação. Como eram escassos, eram mais valorizados e conseguiram se articular de modo a estabelecer vantagens e privilégios em relação a outras categorias ocupacionais. Tal situação, ao longo do tempo, gerou distorções e falta de isonomia com outras atividades. A classe dos médicos, dos cirurgiões-dentistas e a dos engenheiros e arquitetos conseguiram, nos anos 1960, instituir pisos salarias para suas respectivas categorias (BRASIL, 1961; 1966). Em que pese a importância de suas atividades, nada justifica a falta de isonomia com dezenas de outras atividades que exigem o mesmo nível de formação. Tais legislações trazem privilégios que se tornaram fonte de tensão social e de conflitos entre as categorias profissionais, estimulando sua articulação para a defesa de dispositivos legislativos similares para suas categorias.

Além dos problemas elencados, a regulamentação de um número cada vez maior de atividades privadas traz, paradoxalmente, o crescimento da estrutura estatal, tendo em vista que as associações profissionais no Brasil são estruturadas como autarquias federais que, apesar de possuírem autonomia administrativa e financeira, ainda são entidades integrantes da Administração indireta, ligadas ao Poder Executivo Federal, conforme discutido no item 4.2.1. Isso impacta a competitividade nacional e a livre iniciativa (princípio de índole constitucional) com a criação de inúmeros novos conselhos de classes, que terão poder de polícia para cobrar taxas, anuidades e estipular penalidades e restrições adicionais às atividades das organizações, o que trará repercussões sobre os custos dos serviços oferecidos à coletividade.

Há diversos fenômenos em curso que apontam para uma alteração na configuração do ambiente institucional no contexto das profissões e que tendem a afetar o panorama da Administração profissional no Brasil (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019), analisadas e discutidas no item a seguir.

4.4.2 O impacto potencial das mudanças políticas, econômicas e sociais sobre a estrutura da profissão de administrador no Brasil

O ponto de convergência entre as atividades regulamentadas no Brasil é a defesa do modelo jurisdicional, com privilégios e prerrogativas para os grupos que contam com a proteção legal. O modelo de profissionalização vigente no país é auto orientado, deixando em segundo plano as demandas do mercado e da sociedade. Tal modelo se assenta na defesa do

status quo e na busca de interesses corporativos, mesmo que isso implique em afetar negativamente os interesses sociais mais amplos, como demonstram os excertos das falas dos entrevistados, a seguir:

> Eu comparo o nosso conselho com o de Veterinária daqui. É outra loucura. Brigando por reserva de mercado e colocando nas redes sociais: 'A gente está penalizando a queijeira X porque não tem veterinário'. A queijeira que produz apenas 3 mil reais por mês! Em vez de estar pensando em valorizar a profissão e fazer um trabalho educativo, apenas reserva de mercado. E a prática da punição como educação. Como é que você ganha a sociedade com isto? (RANP 2).

> Eles não têm função representativa. Eles não têm função outra que não a de fiscalizar. Isso gera e tem gerado, ao longo dos anos, um embate muito grande entre os administradores e os conselhos. Porque eles não vêm uma representação. (RANG 3).

Esse modelo fechado apresenta baixa aderência com as demandas sociais e dos profissionais, e corre o risco de se tornar anacrônico, em face das novas injunções do ambiente institucional no Brasil. Freidson (2001) destaca as mudanças nos contratos de trabalho de várias profissões, o que afetou as formas de pagamento, a política salarial, a jornada de trabalho e alterações nas condições de trabalho, derivadas de mudanças na estrutura organizacional, da composição da força de trabalho da organização, de processos de terceirização, mudanças na regulamentação de diversas profissões, dentre outras transformações. No Brasil, as alterações no ambiente institucional tendem a afetar os pressupostos clássicos das profissões, trazendo ameaças ao modelo jurisdicional da Administração no Brasil. Além da mudanças sociais e tecnológicas, que afetam os pressupostos das profissões em geral, há outras mudanças, de ordem econômica e política que pressionam pela mudança do modelo legislativo das profissões no Congresso. Dentre essas mudanças, Nicolini (2003) destaca a desregulamentação, concessões e privatizações de empresas nacionais e o surgimento de novos empreendimentos e técnicas gerenciais, que demandam do administrador conhecimento e flexibilidade para fazer frente às novas demandas gerenciais, de modo a otimização dos resultados das organizações e do capital investido.

RANP 3 ressalta a inadequação do modelo de profissionalização da Administração frente à atual conjuntura:

> A regulamentação dela (da Administração) também é ultrapassada. E o mundo vai mudando. E as coisas vão mudando, né? (...) Então eu acho que a gente ainda está no momento que a gente pode fazer reflexões para manter esse reconhecimento e talvez até criar um reconhecimento maior, acompanhando a modernidade e a contemporaneidade do Brasil em forma de gestão (RANP 3).

Uma estrutura social se torna legítima quando sustentada por princípios estruturais socialmente compartilhados. Na medida em que ocorrem alterações nos princípios e valores sociais, as organizações que estão inseridas nesse sistema social precisam alterar suas práticas, valores e estrutura para continuarem alinhadas; caso contrário, elas se tornam inadequadas e podem perder suporte social (ABBOTT, 1988; DEEPHOUSE *et al.*, 2017). Essa falta de alinhamento da legislação é um dos fatores que afetam a legitimidade da Administração e tornam o modelo da profissão particularmente vulnerável às mudanças institucionais.

Apesar da ocorrência de todos esses fenômenos, o representante do CFA acredita que o campo da Administração profissional está devidamente alinhado com as transformações sociais:

> Agora a Administração, para onde ela vai? Ela vai para onde ela sempre foi. Para onde as contingências geopolíticas, geoeconômicas, tecnológicas, sociais, demográficas, organizacionais, a demandarem. (RCFA).

A fala de RCFA sustenta que a Administração profissional no Brasil acompanha as alterações nos paradigmas sociais, tecnológicos, políticos e econômicos e sociais. Contudo, se observado o modelo profissional da Administração vigente, vê-se que ele ainda se fundamenta em uma estrutura legislativa de 1965, e que não passou por nenhuma alteração significativa. Se o modelo de profissionalização da Administração é adequado, como explicar a perda de posições do administrador para outras profissões, revelada por estudos pedidos pelo próprio Conselho, e a percepção generalizada a respeito da falta reconhecimento e valorização do administrador no atual contexto? A falta de alinhamento da Administração com os princípios regentes da sociedade e suas demandas tende a agravar os problemas de baixa adesão à legislação e de legitimidade do administrador frente a outros profissionais. De acordo com Freidson (1984), as mudanças ocorridas ao longo do último século afetaram o contexto de atuação e o próprio conteúdo de variadas profissões.

RANG 3, em sua fala a seguir, destaca que a resistência a mudanças por parte das associações profissionais é um dos fatores que explicam o progressivo distanciamento do

campo da Administração profissional das grandes transformações da sociedade. Isso se deve, em sua visão, ao conservadorismo dos órgãos de classe. Os destaques são trazidos pelo autor:

> Eu sempre escuto que o próprio conselho... parece que tem um **vírus** em todas essas instituições representativas. A Administração se tornou uma área conservadora, excessivamente conservadora. Em determinado momento até mais conservadora do que aquilo que se costuma dizer do Direito, e que **não tem nenhuma interação social, política e econômica** com a sociedade. A Administração está fechada em si. (...) Essas organizações, às vezes, se mobilizam para uma questão interna (auto interesse) mas nas questões nacionais essas entidades não estão inseridas, pois são muitos conservadores. Esse conservadorismo traz problemas para elas próprias. Isso, por exemplo, seria uma forma de dar mais visibilidade e destaque para Administração. (RANG 3).

Ao passo que ocorreram profundas mudanças que alteraram as relações sociais e as estruturas organizacionais no Brasil, com a emergência de novas demandas, novas ocupações e novas tecnologias e processos que alteraram as formas de trabalho e impulsionaram a reconfiguração de inúmeras atividades, o modelo de profissionalização da Administração permaneceu inalterado. Para efeito de comparação, a profissão de Medicina, apesar de ter sido instituída no país na época do Império, é atualmente regida por uma lei de 2013: a Lei 12.842.

O modelo jurisdicional, que rege a atividade administrativa no Brasil, ao enfatizar a dimensão legal, deixa em segundo plano outras dimensões e sua relação com as transformações sociais. No âmbito das organizações e de outros grupos sociais, como as profissões, é preciso considerar sua interrelação dinâmica com normas, regras, rituais, ideologias, costumes e práticas dos sistemas sociais que afetam, restringem ou condicionam as ações dos seus membros e pautam suas relações sociais. Isso significa que as dimensões normativa e cultural-cognitiva, que apresentam grandes repercussões sobre o comportamento dos atores, são deixadas em segundo plano em um modelo que enfatiza o elemento legislativo como o grande pilar estruturante do campo da Administração no Brasil (EDELMAN, 2004; SCOTT, 2014). Tal situação aumenta as possibilidades de que a atividade esteja menos consonante com as demandas do nosso tempo. No caso da Administração, tal situação contribui para afastar a atividade administrativa das demandas sociais:

> A questão (da valorização da profissão), portanto, não me parece que tem a ver com a expansão dos cursos, mas a desconexão, em boa medida, dos cursos com as demandas (da sociedade e das organizações). Este é o problema. E essa desconexão, novamente, ela tem a ver com a regulação porque a regulação é muito mandatória. (RANG 4).

No contexto norte-americano, alguns estudos apontam que as profissões, como instituições sociais historicamente privilegiadas, parecem estar enfrentando uma crise de legitimidade decorrente de mudanças de ordem organizacional, política e econômica, justamente pela falta de alinhamento aos novos valores sociais. Consequentemente, algumas profissões já sofrem com a redução de parte de sua autonomia e relativização do monopólio, tendo em vista alterações legislativas e normativas emanadas por autoridades organizacionais, muitas delas como reflexos de pressões das corporações para readequar os custos de sua força de trabalho em nome da competitividade (EVETTS, 2003; FREIDSON, 1994; GREENWOOD; LACHMAN, 1996; REED, 1996).

No Brasil, evidências empíricas indicam que fenômeno semelhante já está se delineando, e tende a afetar com maior intensidade os grupos profissionais que possuem menor grau de reconhecimento e suporte social, pois são mais suscetíveis às alterações legislativas, em virtude de seu menor capital político. A fala do representante do CFA, que também integra o Conselho Nacional das Profissões Regulamentadas, com trechos destacados, ilustra essa nova realidade:

> O Paulo Guedes (Ministro da Economia) quer desregulamentar as 32 profissões (de nível superior) com a PEC 108. Lá ele colocou o parágrafo terceiro de determinado artigo (art. 174-B da CF, acrescido pela referida emenda), que diz o seguinte: "**é vedado aos conselhos profissionais a adoção de práticas anticompetitivas na sua área de atuação**". Isso quer dizer o seguinte: **eu não posso impedir** que um engenheiro, bacharel em Engenharia, que não tem o **registro** atue em Engenharia, por exemplo. (RCFA).

A fala do representante do CFA demonstra a preocupação com as mudanças políticas, sociais e econômicas que tendem a afetar, com cada vez mais intensidade, os interesses de grupos corporativos preocupados com a manutenção do *status quo*. Para Brock (2006), o aumento da competição, as mudanças tecnológicas, as mudanças nos hábitos do consumidor e o desenvolvimento de novas alternativas na prestação de serviços são forças que têm afetado o ambiente institucional das profissões. Para o autor, até as profissões mais consolidadas, protegidas por força da tradição e de legislações consolidadas há mais tempo, sofrem com os processos de flexibilização e de desregulamentação.

Tais fenômenos já repercutem no panorama das profissões regulamentadas no Brasil. No momento atual, o Congresso Nacional discute diversos projetos de lei e propostas de

emenda à constituição, com vistas à alteração do modelo legislativo das profissões regulamentadas. Uma dessas propostas é a PEC 108, que tinha como objetivo flexibilizar a legislação de regência de diversas atividades regulamentadas, tornando o registro profissional opcional e abrindo oportunidades para a atuação de profissionais vindos do exterior, o que demonstra uma clara intenção do legislador em mitigar a reserva de mercado, elemento central do modelo jurisdicional de profissões. Adicionalmente a proposta legislativa também previa o fim dos conselhos profissionais como entidades de direito público. Eis a opinião de RCFA em relação a essa proposta de alteração constitucional:

> **Eu não posso impedir**, por exemplo, que um engenheiro alemão que venha para o Brasil atue em Engenharia aqui. Aliás, a OAB já está comprando essa briga com advogados estrangeiros que montaram bancas do Brasil. (RCFA).

A PEC 108 foi encaminhada ao Congresso com a seguinte redação: "Art. 174-A. A lei não estabelecerá limites ao exercício de atividades profissional ou obrigação de inscrição em conselho profissional sem que a ausência de regulação caracterize **risco de dano concreto à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social**". Com pouco esforço interpretativo, nota-se que já ficariam de fora as atividades de Medicina, Engenharia e, muito provavelmente, de Advocacia, ou seja, as profissões "verdadeiras", dotadas de maior legitimidade e capital político. O termo "ordem social", que consta na redação do citado artigo da PEC, é um conceito elástico e impreciso que, muito provavelmente, iria gerar muitas demandas ao Poder Judiciário pelas mais diversas associações profissionais que entendessem que suas atividades também estão, de alguma forma, relacionadas à ordem social ou às demais exceções previstas no supracitado artigo. Caberia, em última instância, à jurisprudência nacional definir os limites e os contornos do que seja uma profissão regulamentada. Isso é algo que contribuiria para gerar ainda mais insegurança jurídica e outras distorções no contexto das profissões regulamentadas no Brasil, estimulando disputas políticas e conflitos sociais entre os diversos grupos em busca de uma legislação mais adequada aos seus interesses.

Contudo, os grupos que representam as profissões, por meio de intensa mobilização conjunta, conseguiram retirar, por enquanto, a PEC 108 de tramitação do Congresso. Os grupos profissionais, que têm seus interesses prejudicados por todas essas injunções, por intermédio de seu poder de agência e capacidade de articulação, atuam junto aos empreendedores institucionais, atores sociais proeminentes no que concerne à definição dos limites institucionais, para reduzir os efeitos dos processos de mudança e preservar o *status*

quo. A busca pela manutenção de uma arquitetura institucional favorável aos seus interesses requer um engajamento ativo dos atores envolvidos (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009).

Além da PEC 108, há outros movimentos que sinalizam uma alteração no panorama das profissões regulamentadas no Brasil. Existem outros dispositivos em tramitação, como o PL 816-A/2011 na Câmara dos Deputados, que visa criar mecanismos para dificultar a regulamentação de outras ocupações e assegurar o princípio da liberdade profissional. Uma outra alteração significativa foi o fim do piso salarial das atividades de Arquitetura, Engenharia, Agronomia, Química e Veterinária na Câmara dos Deputados, que era estipulado por Lei desde 1966. Essas medidas foram trazidas pela Medida Provisória 1.040/2021, intitulada MP da Modernização do Ambiente de Negócios do País. As entidades de representação já se articulam no Senado para tentar reverter tal alteração. Mas fato é que todas essas mudanças legislativas são decorrentes do questionamento de pressupostos e da flexibilização do modelo jurisdicional de profissões, o modelo adotado para a Administração no Brasil. As mudanças políticas e econômicas afetam os marcos regulatórios em que se apoiam as profissões regulamentadas no Brasil, reduzindo o poder das associações profissionais. A legislação é um importante meio capaz de alterar o ambiente institucional, tendo em vista sua influência sobre as práticas corporativas e sociais. Os dispositivos legislativos possuem potencial para alterar significados e sentidos compartilhados, alterando práticas, de modo a favorecer o processo de desinstitucionalização daquelas já não consideradas adequadas e legítimas pela sociedade (BROCK, 2006; HOFFMAN, 1999).

À medida que os interesses dos grupos profissionais e os interesses sociais se encontram cada vez mais distantes uns dos outros, mais a sociedade se questiona acerca dos privilégios e prerrogativas de alguns grupos profissionais (os que são regulamentados) em detrimento dos outros. De acordo com North (2018), o principal objetivo das instituições é reduzir a incerteza, ao oferecer uma estrutura estável. Entretanto, nem sempre mais eficiente para o desenrolar das relações e das práticas sociais. Quando as instituições, de alguma forma, se distanciam dos valores, aspirações e expectativas dos indivíduos, elas perdem legitimidade e se enfraquecem, pois recebem menos estímulos e recursos dos sistemas sociais para se perpetuarem. Logo, dão lugar a novas estruturas que ganham força na proporção em que recebem suporte do sistema social em que se insere.

O novo cenário que se delineia no campo das profissões no Brasil decorre da influência da lógica de mercado sobre a agenda e as políticas governamentais. A lógica de

mercado possui um papel preponderante nas economias capitalistas, tendo em vista o poder econômico das corporações e sua influência sobre a dimensão política (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012). Os campos organizacionais são formados por diferentes grupos de atores e são, por consequência, impregnados por diversas lógicas institucionais, o que gera conflitos de interesse e disputas (LOUNSBURY *et al.*, 2021; OCASIO; THORNTON; LOUNSBURY, 2017). A fala de RCFA ressalta o conflito de interesses entre a lógica de mercado e a lógica dos grupos profissionais:

> Mas isso (as mudanças propostas sobre o modelo das profissões no Brasil) vem de onde? Vem da Escola Liberal do **Paulo Guedes**, que **quer destravar geral** (a competitividade nacional). Nessa destrava geral, **ele quer também acabar com as juntas comerciais e com as profissões**. Ou seja, **mercado livre**. Quem vai regular o mercado? Ele disse que o mercado se autorregula. Bom, eu não sei se isso é possível. (RCFA).

Leicht e Fennell (2008) argumentam que as políticas alinhadas prioritariamente à lógica de mercado possuem profundas implicações sobre as profissões, notadamente aquelas que se estruturam por meio de controles sociais rígidos. Governos orientados por tais políticas são mais suscetíveis ao *lobby* das organizações, que se articulam para tentar reduzir a regulação sobre setores econômicos e atividades produtivas, sob o argumento do aumento da necessidade de se aumentar a competitividade, da redução de custos e de outras restrições do ambiente de negócios que afetam a atividade econômica e as transações comerciais. Tal conjuntura acaba afetando os pressupostos das profissões que se lastreiam no modelo jurisdicional. Embora o representante do CFA atribua tais mudanças a orientação do governo de ocasião, a literatura aponta que tal processo de erosão institucional da estrutura das profissões ocorre em nível global (BROCK, 2006; MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019; LARSON, 2018). Tais processos de mudança atuam como forças capazes de levar a processos de deslegitimação e desinstitucionalização, afetando os arquétipos das profissões vigentes, que se caracterizam por uma estrutura rigidamente controlada e fechada e na *expertise* e tendem a favorecer a estruturação de novos arquétipos mais flexíveis que valorizam uma formação mais generalista, mais orientados às novas configurações de mercado e aos novos valores sociais (BROCK, 2006).

A legitimidade não é um constructo estático. A legitimidade das instituições e das organizações sociais varia de acordo com o tempo e em função da mudança de valores, crenças, expectativas que, por sua vez, alteram a estrutura das relações sociais. Práticas e

crenças legitimadas em determinado momento histórico deixam de o ser em outro momento ou passam a ser questionadas quando deixam de atender aos interesses do sistema social ou se distanciam dos valores predominantes. Novas práticas e crenças são legitimadas e ocupam, progressivamente, o lugar daquelas que o deixaram de ser (GIDDENS, 1989; DEEPHOUSE *et al.*, 2017).

A estrutura hermética da profissão de Administração, orientada prioritariamente para a satisfação dos interesses dos grupos profissionais, afasta-se do interesse social na medida em que deixam de atender às necessidades das organizações e da sociedade mais ampla e contribuem para um processo de deslegitimação e desinstitucionalização das estruturas vigentes. A desinstitucionalização se refere à deterioração ou à descontinuidade de práticas ou atividades organizacionais em função de determinados fatores. Existem determinadas condições que atuam como forças capazes de alterar o panorama das instituições vigentes, podendo conduzi-las à rejeição ou reformulação. Os processos de dissipação e rejeição precedem a desinstitucionalização. A dissipação é o gradual enfraquecimento da aceitação de determinada prática institucionalizada. A rejeição é a contestação direta de determinadas práticas ou pressupostos estabelecidos. Dissipação e rejeição são processos que ocorrem permeados de pressões entrópicas (a tendência básica de um sistema complexo em direção à desordem) e inerciais (resistência básica de um sistema a mudanças por forças lastreadas em *status quo*). Esse sistema está inserido em um meio sujeito a forças ou pressões políticas (decorrente da dinâmica relacional e de poder entre atores), organizacionais (questões práticas de processos organizacionais decorrentes de demandas ambientais em busca da eficiência) e sociais (mudanças cultural, de valores e no perfil dos profissionais), que resultam no processo de desinstitucionalização e levam ao desgaste e descontinuidade de determinados comportamentos e práticas organizacionais (OLIVER, 1992; DACIN; DACIN, 2008).

Todas essas transformações geram implicações para Administração enquanto campo profissional que já ocupa uma posição intermediária entre uma profissão verdadeira e uma ocupação (BARKER, 2010), e torna ainda maior o desafio da área obter maior relevância social e legitimidade. Isso traz a necessidade de o campo atualizar a sua estrutura legislativa e o seu modelo de formação. As falas dos representantes da ANPAD e ANGRAD refletem tais argumentos:

> Primeiro, tem que se mudar este pensamento. Vai ter que ressignificar o que é um conselho. O conselho não pode ficar na década de 60. A profissão mudou. O campo de trabalho mudou. O mundo mudou. Essa luta de ficar

> apenas brigando por reserva de mercado não leva a nada. Se você olhar... eu olho pelo conselho daqui... eu tenho alguns colegas que são do Conselho dentro do meu departamento... a falta de atração de alunos egressos se filiarem ao CRA é um pouco reflexo disso. (RANP 2).

> Poderia ser muito melhor (a realidade do administrador no Brasil), e não é. Nós temos aí entraves inúmeros. Um dos entraves é o regulatório. **Eu acho que a regulação anda a reboque. Ela não aponta tendências**, é uma dificuldade enorme. Na verdade, propomos um repensar da função do administrador. E isso não é fácil. Porque nós estamos em um momento de enorme transformação e, simultaneamente, nós temos escolas e instituições de ensino que não acordaram para essa transformação. (RANG 4).

North (2018) argumenta que, particularmente em países em desenvolvimento, os ambientes institucionais estão estruturados de maneira que afetam negativamente a atividade empreendedora, em virtude de restrições políticas e econômicas, que podem prejudicar a capacidade das organizações em aproveitar as oportunidades, sua eficiência e competitividade.

> Realmente, não é fácil conciliar esses dois elementos, os imperativos da competitividade de uma empresa com a regulação. Porque vão vir multas, que geram maiores despesas. Eu acredito que não são objetivos facilmente alinháveis. (RCNI).

> Quando eu falei da questão da empresa em que trabalho, hoje a gente procura muito administrador, pessoal formado em contábeis e economia. Hoje, o nosso quadro é formado por esses profissionais. Só que... eu reconheço que de fato se a gente for pensar, a legislação é muito rigorosa e engessa a gestão. Está se formando muito administrador, mas as outras profissões têm formado bastante. Não acredito que seja viável, por exemplo, estabelecer um piso salarial para o administrador. Nesse caso, deveria ser o próprio mercado quem regularia com base nas competências, experiência, particularidades e as atividades que o profissional desempenha. Hoje um gerente de instituição financeira, como é a empresa na qual estou inserido, seria muito inviável se pensar no mínimo para um gerente estar ganhando. Porque o tanto de atividade que um gerente desempenha é baseado em resultado... seria completamente inviável. Eu acho que isso é o mercado quem tem que regular. (EXEC 2).

É perfeitamente viável complementar o pensamento de North (2018), ao considerar que **a dimensão legal, no que concerne às profissões no Brasil, pode ser considerada mais um desses elementos restritores da livre iniciativa e da competitividade organizacional, pelo fato de ser formatada, prioritariamente, para a defesa dos interessas de sua classe**. O Quadro 19 a seguir relaciona os principais fenômenos e sua prováveis implicações para a Administração no contexto brasileiro.

Quadro 19 – Fenômenos e implicações sobre o campo da Administração profissional no Brasil

Fenômenos	Implicações	Evidências Empíricas
Desregulamentação/ Flexibilização/	Relativização das barreiras ao exercício de profissões regulamentadas e facilitação do processo de abertura de novos negócios	PEC 108/Medida Provisória da Modernização do Ambiente de Negócios (MP 1.040/2021)
		O Paulo Guedes (Ministro da Economia) quer desregulamentar as 32 profissões com a PEC 108. (RCFA).
Aumento da competição e da competitividade/Redução de custos/Globalização	Redução das restrições para as empresas contratarem profissionais para atuarem em áreas regulamentadas no Brasil	PEC 108
		Eu não posso impedir, por exemplo, que um engenheiro alemão que venha para o Brasil atue em Engenharia aqui. Aliás, a OAB já está comprando essa briga com advogados estrangeiros que montaram bancas do Brasil. (RCFA).
		A Lei do Administrador não pegou porque ela é cara, entendeu? (RANP 1).
Redução da presença de organizações de Estado no ambiente competitivo	Altera a natureza dos órgãos profissionais de órgãos de direito público para órgãos de direito privado, reduzindo seus poderes e tornando o registro opcional, como regra geral	PEC 108
Restrição da atividade legislativa	Altera o processo legislativo de modo a tornar menos provável a criação de novas profissões regulamentadas	PEC 108/PL 816-A

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Todos esses fenômenos trazem repercussões sobre o próprio conceito de profissões, como constructos altamente estruturados e caracterizados por pressupostos rígidos que os distinguiam de outras formas de trabalho, que se tornam cada vez mais difícil de sustentar em contextos como o atual. Muzio, Aulakh e Kirkpatrick (2019) elencam três elementos determinantes nesse processo, denominado por Freidson (1994) de desprofissionalização: (i) a deslegitimação cultural; (ii) a revolução tecnológica que tem tornado algumas formas de trabalho obsoleto e atacado os pressupostos de algumas profissões em sentido estrito, como o "conhecimento exclusivo"; e (iii) as novas agendas políticas, de cunho liberal, que influenciam o pilar regulativo da sociedade. O processo de desprofissionalização resulta na redução do poder de as associações profissionais regularem e delimitarem o acesso aos

respectivos campos de atuação, demonstrando a perda de autonomia e a redução do poder político desses atores.

No contexto brasileiro, esses três fenômenos são observados, mas com prevalência do último, tendo em vista a predominância do modelo jurisdicional de profissões regulamentadas. Tal fenômeno afeta pressupostos caros às profissões em sentido estrito, como sua autonomia e o poder de regulação das associações profissionais, que as permitem controlar suas jurisdições e o mercado de trabalho de seus profissionais. Campos menos legitimados, e com profissionais com pior nível de preparo e de formação, tendem a sofrer, com maior intensidade, os efeitos dessas mudanças (DELACRUZ, 2018), além da perda de espaço para outras profissões. Moskovskaya (2018) sustenta que, dentro desse processo de desprofissionalização das tradicionais profissões, a Administração poderia assumir uma posição de destaque, alterando seu *status* de semiprofisão em direção a uma espécie de "superprofissão", graças à dinâmica de mercado, que tende a afetar positivamente os profissionais gerenciais, por serem mais versáteis, e ao crescimento da influência cada vez maior das organizações empresariais. Frisa-se que, no presente estudo, não se partilha de tal entendimento, ainda mais analisando a conjuntura do Brasil, em que a Administração profissional insiste em reproduzir a mesma estrutura das profissões clássicas, cujo modelo segue sendo desafiado pelas mudanças no ambiente institucional. Os relatos das duas principais entidades de representação dos administradores, a nível nacional, são ilustrativos dessa orientação:

> Não tenho nenhum medo de errar naquilo que eu vou dizer agora: infelizmente, os egressos dos cursos de Administração, quase que predominantemente, não tem a consciência profissional necessária. E, portanto, eles não valorizam a sua própria profissão. **Enquanto que tem áreas que gostariam de ter uma profissão regulamentada e não conseguem, nós temos** e os egressos não a valorizam. (RCFA).
>
> Se você analisar a Lei 4.769, a única coisa que nos salva é o artigo 2º (define as competências privativas do Administrador). (RFBA).

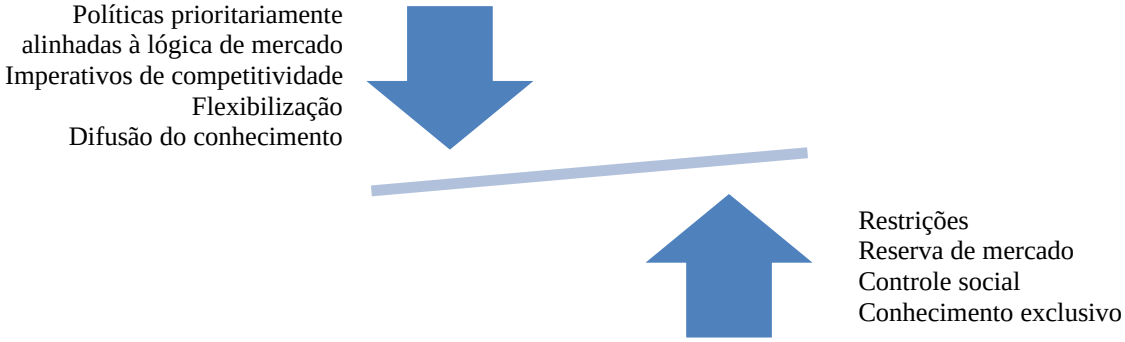
As novas configurações das relações sociais trazem desafios significativos para as profissões que adotam o modelo de *social closure*, como é o caso da Administração no Brasil. Como já afirmado, esse é modelo adotado inicialmente pelas profissões "verdadeiras", também denominadas de profissões em sentido estrito. Ele se baseia em jurisdições bem delimitadas, cujo pressuposto básico é que o exercício de determinada profissão é exclusivo

dos profissionais que apresentam formação em determinada área e que atendem aos requisitos estipulados pelas associações profissionais e pela Lei, quando a profissão é regulamentada.

O chamado modelo jurisdicional de profissões, portanto, é efetivado por intermédio de diversos mecanismos que visam restringir a entrada de *outsiders* e pela intensa mobilização dos seus membros para manutenção de determinados privilégios que assegurem o seu *status quo*, tendo em vista que tais grupos desfrutam, geralmente, de uma posição privilegiada no ambiente institucional, quando se compara a de outras ocupações. Ao passo em que funcionam como barreiras que buscam resguardar, por um certo tempo, seus campos profissionais, os pressupostos típicos das profissões baseadas em *social closure* – a saber, monopólio, restrição de acesso, reivindicação de conhecimento exclusivo –, também são vieses que fazem tais grupos profissionais apresentarem maior dificuldade ou resistência em acompanhar as mudanças e transformações, tendo em vista que esses elementos visam, em última instância, à estabilidade e à defesa de posições que lhes assegurem uma posição de destaque na estrutura social (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019; WHITTINGTON; ANDERSON, 2019; VARGAS, 2010).

Enquanto legitimados, tais elementos, que são as características distintivas das profissões em sentido estrito em relação a outras ocupações, ajudam aquelas organizações sociais, as profissões em sentido estrito, a se resguardarem ou reduzirem os efeitos de fenômenos e mudanças sociais que possuam o potencial de prejudicar os seus interesses (ABBOTT, 1988; BROCK, 2006; LEICHT; FENNELL, 2008). Contudo, em contextos como o atual, marcado por grandes transformações e pela crise de confiança que abala alguns campos profissionais decorrente da má conduta de alguns agentes, torna-se cada vez mais difícil a permanência inquestionável daqueles pressupostos. Restrições, reserva de mercado, monopólio, reivindicação de conhecimento exclusivo, homogeneidade e estabilidade são características difíceis de se sustentar em contextos sociais marcados por diversidade, mudança, difusão do conhecimento e flexibilidade. A Figura 9 intenta ilustrar esse argumento:

Figura 9 – Repercussões das transformações no contexto das profissões sobre os pressupostos do modelo jurisdicional



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Assim sendo, a importação e manutenção dos mesmos pressupostos, dentro desse novo contexto, e para uma área fluida, mais recente, sem um corpo de conhecimentos tão estruturado e práticas dinâmicas e contingenciais como as que caracterizam o campo da Administração, traz desafios para que esse consiga se consolidar como profissão nos mesmos formatos das profissões verdadeiras. A estratégia utilizada pelos órgãos de classe da Administração no Brasil de incorporar elementos e características típicas de outros campos profissionais mais consolidados – isomorfismo – na busca de maior legitimidade, reconhecimento e valorização para seus profissionais se torna menos efetiva, porque o próprio conceito de isomorfismo é um constructo relacionado ao conceito de legitimidade (SCOTT, 2014).

A crise de legitimidade tem afetado, também, as profissões mais tradicionais, que adotam amplos mecanismos de controle social (modelo jurisdicional) e estão, portanto, mais vulneráveis às transformações do ambiente institucional. Os desdobramentos das mudanças institucionais têm afetado a legitimidade de diversas outras atividades profissionais que buscam replicar tais pressupostos, como é o caso da Administração no Brasil, com o agravante que essa área não possui o mesmo capital simbólico das profissões em sentido estrito. Não é de hoje que as instituições profissionais vêm sofrendo com a contestação de alguns de seus pressupostos mais caros, como o monopólio e a reserva de mercado. Algumas profissões, em função de forças de mercado, evolução tecnológica e a emergência de novos grupos, observam uma ameaça de perda de sua autoridade e capital simbólico, elementos importantes para que as profissões em sentido estrito pudessem se consolidar frente a outros

grupos sociais. Esse risco aumenta na medida em que profissões consolidadas perdem a confiança da sociedade (BROCK, 2006; LARSON, 2018; LEICHT; FENNELL, 2008).

Quando os próprios pressupostos que serviram de base para as profissões em sentido estrito passam a ser questionados, a implicação para a Administração, que se inspira em tais pressupostos e ainda não conseguiu uma posição na hierarquia social semelhante, é clara: ela precisa encontrar um modelo de profissionalização, em sentido lato, que suplante a defesa de pressupostos que não mais se adequam a uma sociedade dinâmica, de forma a consolidar uma identidade profissional realmente distinta, de forma coerente com as características e peculiaridades do campo.

4.5 OS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO COMO PROFISSÃO "VERDADEIRA" NO CONTEXTO BRASILEIRO

Esse trabalho revelou a existência de diversos desafios que se apresentam para uma maior legitimação da Administração profissional no Brasil, particularmente como profissão em sentido estrito, como é possível perceber pelos parâmetros adotados em sua lei de regência, que demonstram a escolha do modelo de jurisdições, sobre o qual se assenta as profissões clássicas.

Dentre os desafios identificados, destacam-se:

(i) a **fragmentação do campo**, resultado da baixa legitimação de sua lei de regência, com a perda progressiva de competências, outrora privativas do administrador, como ocorreu nas áreas de Arbitragem, Relações Públicas, Administração da Produção, também podendo ocorrer com a área de Marketing, tendo em vista a tramitação de projeto de regulamentação da área em profissão autônoma;

(ii) a **baixa efetividade das ações dos órgãos de classe**, especialmente do Conselho Federal de Administração que, muitas vezes – e em contradição com o modelo de regulamentação estrita adotado –, adota soluções interessantes e adequadas ao contexto contemporâneo das profissões, mas que violam as disposições da Lei 4.769/65, como o registro dos Tecnólogos e o de mestres e doutores em Administração por meios de resolução, bem como sua ênfase em

ações coercitivas e de defesa de mercado em detrimento de ações e estratégias mais efetivas para a disseminação do pensamento administrativo;

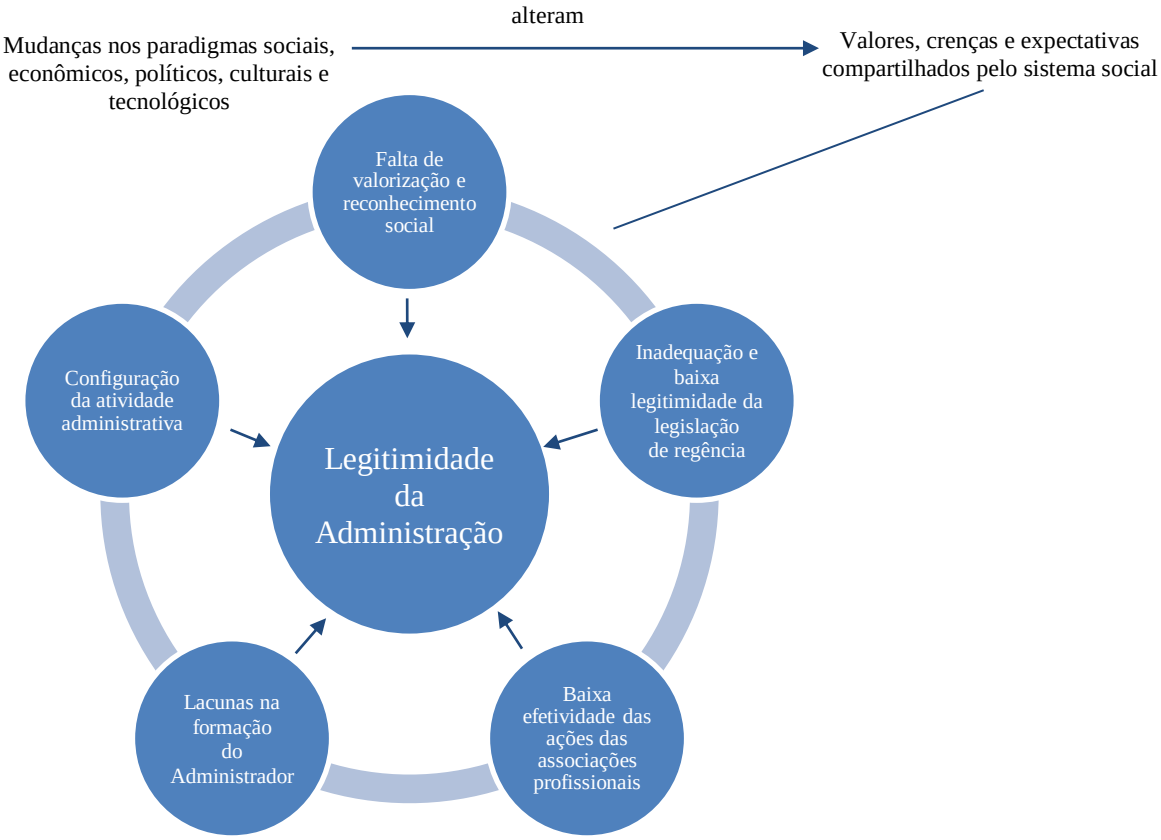
(iii) ainda como elemento que afeta, negativamente, o processo de legitimação da profissão e a constituição de capital simbólico que permita o reconhecimento social do administrador como autoridade, é possível elencar **a percepção**, por parte de diferentes atores representativos de diversos segmentos sociais, **de que os profissionais de Administração não saem com a as competências necessárias das universidades**, tendo em vista problemas como uma formação predominantemente teórica e a falta de articulação entre as instituições de ensino e pesquisa e as organizações;

(iv) a **falta de uma maior articulação entre os diversos atores que compõem o campo profissional da Administração no Brasil**, o que dificulta a coordenação das ações e um diálogo na busca de propostas e soluções para os problemas administrativos que afligem a sociedade brasileira; e,

(v) por fim, a **baixa legitimidade da Lei** e sua **falta de adequação frente às características, peculiaridades e configuração da atividade administrativa**, fatores que dificultam sua observação e operacionalização frente ao atual contexto das profissões, inclusive pelos Conselhos de Administração, como já demonstrado.

Tais fatores estão esquematizados na Figura 10, a seguir.

Figura 10 – Fatores mais relevantes que afetam a legitimidade da Administração profissional no Brasil



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Observe-se que tais fatores se estruturam em torno de valores, crenças e expectativas do sistema social. As profissões em sentido estrito buscam se lastrear em monopólio, rígidos parâmetros de admissão de novos membros, controle do campo e reivindicação de conhecimento exclusivo. Tais pressupostos eram menos difíceis de se sustentar em contextos sociais em que predominavam valores como "estabilidade", "conservadorismo", "corporativismo", "elitismo" e "hierarquização das relações sociais". As mudanças nos paradigmas sociais, econômicos, políticos, culturais e tecnológicos ocorridas nos últimos anos afetaram os sistemas sociais, de modo que valores emergentes como "questionamento das estruturas vigentes", "flexibilidade", "inovação", "competitividade", "disseminação do conhecimento", "ecletismo", dentre outros geram novas expectativas para os grupos profissionais, com potencial de afetar sua legitimidade, caso não se adaptem aos novos valores vigentes (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). O Quadro 20 ilustra alguns valores esperados que diferentes atores sociais consideram importantes e que podem impactar a legitimidade do campo da Administração profissional no país.

Quadro 20 – Valores esperados pelos atores para uma maior legitimação da Administração profissional no Brasil

EXCERTOS	VALORES ESPERADOS
A Administração, enquanto campo profissional, poderia ter maior flexibilidade e inovação (RANP 3).	Flexibilidade Inovação
Falta sintonia entre a Administração e as demandas do mercado (RANG1).	Adaptabilidade Competitividade
O próprio conceito de administrador parece ser uma coisa idiota, mas a gente tem de revisitar isso de tempos em tempos (RANP 1)	Adaptabilidade
O mercado é extremamente dinâmico. Então, a pessoa tem que ser flexível e aprender sempre porque o que ela aprende hoje daqui 1 ano pode estar ultrapassado (RANG 4)	Flexibilidade Dinamismo Capacidade de (re)aprendizado
A gente precisa repensar os modelos (de atuação do Administrador). É preciso discutir isso, os jovens que estão nas universidades agora, que muitas vezes estão lá ouvindo histórias de mil novecentos e antigamente e que não servem mais, para que seu trabalho possa gerar uma provocação (RSEB).	Adaptação, flexibilidade frente às novas demandas ambientais, visão crítica

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A Administração profissional no Brasil poderá obter maior legitimidade com base no alinhamento às construções sociais e aos valores, crenças e expectativas dos diferentes atores coletivos que compõem o sistema social. Tais elementos afetam a percepção social sobre as diferentes construções sociais, como as profissões. Tendo em vista todas as transformações ocorridas nas últimas décadas, é premente a necessidade de atualização da legislação de administrador em face do atual contexto das profissões. A legitimidade, de acordo com Deephouse *et al*. (2017), não é um conceito dicotômico. Determinada estrutura ou organização social, a depender de seu grau de ajustamento com o sistema social, pode ser avaliada como apropriada, quando está devidamente alinhada com os valores, crenças e expectativas da maioria dos atores socias; controvertida, quando não há consenso acerca do grau de ajustamento de determinada estrutura ou organização entre integrantes do sistema social; ou ilegítima, quando a construção social é amplamente reconhecida pelo sistema social como inadequada, que demanda sua radical transformação ou extinção.

Neste estudo, de todos os fatores que afetam a legitimação da profissão de administrador – dentre os elencados na Figura 10 –, constatou-se que **o mais significativo é o que trata da dimensão legal**. A dimensão legal, além de ser uma das dimensões estruturantes do processo de institucionalização da Administração no Brasil, é base sobre a qual se lastreia o modelo de profissão escolhido para a área, estipulando diretrizes para a atuação dos atores, bem como parâmetros para a atuação do profissional e requisitos de formação e habilitação do profissional. Os problemas de reconhecimento e valorização apresentados, somados ao rígido

modelo de profissionalização, que se assenta prioritariamente na defesa de um conjunto de pressupostos, criado sob o argumento de se resguardar a jurisdição profissional do administrador, apresentam pouco alinhamento com a natureza da atividade administrativa e baixa articulação com as transformações que ocorrem na sociedade e seus valores emergentes, bem como com as demandas organizacionais. Adicionalmente, os problemas na formação do administrador e as ações predominantemente auto-orientadas desenvolvidas por importantes agentes de legitimação da Administração, como os conselhos profissionais, são fatores que colocam o modelo de profissionalização da Administração no Brasil em uma posição controversa. Tal posição se torna ainda mais desafiadora em face da dinâmica institucional, que repercute sobre o panorama das profissões.

Isso posto, as evidências empíricas desta pesquisa apontam, consistentemente, para a inadequação do modelo jurisdicional de profissões para a Administração, no contexto brasileiro. Atente-se que o problema está na formatação legal que o modelo jurisdicional adotou, e não na regulamentação da profissão em si. As diferenças entre as profissões em sentido estrito e a área de Administração não são devidamente reconhecidas pela atual formatação legal, tento em vista que ela se fundamenta em mimetizar os pressupostos das profissões em sentido estrito, sendo a legislação do administrador extremamente semelhante com as das áreas da Medicina, do Direito e da Engenharia, conforme evidenciado na Figura 3 (item 4.1.4).

As evidências empíricas também sugerem que a crença de que a regulamentação, por si só, enquanto um mecanismo eficaz que funcionará como uma barreira intransponível, duradoura e suficiente para evitar a entrada de profissionais não habilitados – contribuindo para a manutenção da coesão do grupo profissional e sua valorização –, configura-se como um **mito racional** de ordem **legal** (SUCHMAN; EDELMAN, 1996). Para Meyer e Rowan (1977), tal crença tem potencial para afetar a estrutura dos sistemas sociais e organizacionais na medida em que se considera que os sistemas organizacionais não são apenas o resultado de um sistema racional de atividades coordenadas em função de um processo adaptativo ao ambiente somente por critérios técnicos e objetivos, mas também são reflexos de crenças ou mitos que condicionam os processos de mudança, lastreadas na busca de legitimidade que outras estruturas semelhantes possuem, em seus respectivos campos. O "**fetiche da regulamentação**" (SUCHMAN; EDELMAN, 1996) mobiliza um número cada vez maior de grupos ocupacionais no Brasil que buscam também a regulamentação de suas atividades. Trata-se, na verdade, de um mito racional compartilhado por diversos grupos profissionais e

que gera pressões isomórficas sobre a estrutura das profissões regulamentadas, como a Administração, ou em vias de regulamentação.

Isso significa que, em determinados contextos sociais, as regras de comportamento apropriado são definidas não (apenas) pela racionalidade *per se*, mas sim pelas suposições tidas como certas sobre o que algo adequado/ideal/bem-sucedido deveria ser. No caso estudado, o "fetiche da regulamentação", dessa feita, constitui-se em um conjunto de crenças compartilhadas que atuam como vetores que guiam uma parcela dos atores que representam a classe dos Administradores (CFA/CRA/FEBRAD) a se articularem para defender um modelo de regulamentação estrito, considerado a alternativa preferencial para a concretização dos seus ideais de mobilidade social e para elevar a profissão de Administração a uma hierarquia mais próxima das profissões em sentido estrito, tendo em que vista que compartilham da mesma estrutura (do ponto de vista legal).

Trata-se de uma visão legalista e restrita, típica de uma tradição social formalista e, certamente, burocrática, mas não no sentido weberiano. Isso porque tal visão parte de uma concepção um tanto quanto ingênua de que uma lei positivada (*law-in-books*) possui poder absoluto para reestruturar as percepções dos atores sociais e reposicionar a Administração no imaginário coletivo como uma profissão "verdadeira" e com o mesmo *status* das profissões em sentido estrito. O modelo jurisdicional de profissões adotado pela Administração não parece ser sensível à ideia de que a lei na prática (*law-in-action*), em última instância, é a dimensão mais significativa para a estruturação (ou reestruturação) das relações sociais, tendo em vista seu potencial de afetar a introjeção naturalizadora de comportamentos que recai em elementos culturais mais profundos, ou seja, a faceta mais crítica dos processos de institucionalização – a saber, o pilar cultural-cognitivo. Sem tais considerações, a Lei continuará a ser mero dispositivo formal que compreende uma etapa inicial (importante, diga-se) dos processos de institucionalização, mas de alcance restrito pelo baixo potencial de influenciar a percepção dos atores sociais mais significativos à Administração, afetando sua legitimação (EDELMAN, 2004; SCOTT, 2008; 2014; VARGAS, 2010).

Todos esses fatores, em conjunto, constituem-se em vicissitudes que afetam o processo de legitimação da Administração, no contexto brasileiro. As evidências empíricas apontam que, na visão dos sujeitos de pesquisa, a sociedade não enxerga da mesma maneira a atividade desenvolvida pelo administrador em relação às atividades desempenhadas pelos profissionais em sentido estrito, como médicos, advogados, engenheiros etc. Buscou-se instigar a discussão sobre o desenvolvimento do campo da Administração profissional,

baseada em uma visão alternativa, discutindo alternativas para um maior reconhecimento e valorização da Administração pelas organizações e pelos demais atores sociais. **O primeiro passo nessa direção**, de maneira coerente com as evidências empíricas obtidas por esta pesquisa, **é reconhecer as peculiaridades da área administrativa e a inadequação do modelo estritamente regulamentado e que estipula inúmeras barreiras ao exercício de uma atividade flexível e orgânica**.

Dessa maneira, este trabalho não propõe a desregulamentação da profissão de Administrador. Mas a revisão de seu modelo em direção formato mais condizente com a atual realidade das profissões e a configuração da atividade administrativa. O atual modelo precisa ser revisto e atualizado frente às novas transformações sociais, de modo a se alinhar às peculiaridades da atividade e da prática administrativa. Como discutido na seção 4.3, se os próprios conselhos profissionais de Administração possuem dificuldades práticas para respeitar a legislação de regência e harmonizá-la, dada a sua rígida redação, com as necessidades dos novos tempos – o que os leva, eventualmente, a adotar soluções heterodoxas *contra legem* –, o que se dirá das organizações e de outros autores sociais que estão sob sua regência?

Evetts (2018) reconhece que um projeto profissional semelhante ao das profissões em sentido estrito desenvolvidas nos Séculos XIX e XX – especialmente, Medicina – são bastante atrativos para diversos grupos ocupacionais que buscam um *status* e um nível de controle em suas respectivas áreas semelhante ao obtido por aquelas profissões tidas como "de elite". Contudo, a autora ressalva que esse não é um empreendimento factível e operacional em longo prazo, ainda mais no contexto da contemporaneidade, sendo restrito a um número cada vez menor de ocupações, especialmente aquelas em se apresentem as seguintes características: a presença de um corpo de conhecimento estruturado e práticas homogêneas; seus membros desfrutem de ampla autoridade de conhecimento em suas áreas; exista um elevado senso ético e espírito corporativo entre os profissionais; haja uma efetiva relação de confiança entre profissional-cliente; e uma sólida identidade entre os membros. **Essas, é preciso reconhecer, não são características facilmente aplicáveis à área de Administração**.

Isso posto e frente às transformações sociais, tecnológicas, culturais, organizacionais e seus reflexos no âmbito das profissões, torna-se pertinente e relevante a busca de uma identidade profissional condizente com o atual contexto institucional. O foco principal da legislação tem que ser propositivo, no sentido de estimular a aplicação da Administração para

a racionalização dos processos na pluralidade das organizações brasileiras. Já há previsão legal nesse sentido na própria Lei do Administrador. Porém, o peso maior da legislação está em defender a jurisdição profissional e na aplicação de sanções, de modo que não é possível legitimar uma profissão pela força da atividade legislativa apenas, ou pela força dos tribunais. É preciso enfatizar mecanismos que contribuíam para o desenvolvimento da legitimidade simbólica.

Grey (1997) argumenta que a Administração não logrou êxito em seu processo de profissionalização em virtude da natureza do conhecimento administrativo, notadamente seu caráter contingencial, que dificulta o alcance de um *status* científico para a área. Isso dificulta a consolidação de um conjunto coeso de conhecimentos estruturados de modo a orientar uma prática padronizada, favorecendo o alcance de uma autoridade gerencial que justificasse a aplicação dos princípios gerenciais nos vários setores sociais. Outro ponto destacado por Abbott (1988) é que a Administração nunca foi eficaz em manter jurisdições exclusivas, outro critério utilizado pelos que defendem um projeto de profissionalização "purista" para a Administração. A consequência desse fracasso jurisdicional é o fato de que outras ocupações – ou mesmo funções da Administração – reivindicam que suas atividades abarcam aquelas entendidas como gerenciais. O ponto central, defendido por Abbott (1988), para afastar a gestão de um processo de profissionalização em sentido estrito é a falta de capacidade para imprimir *social closure* devido à incapacidade de se reivindicar *expertise* e conhecimento exclusivo, de caráter abstrato e complexo. O modelo de *social closure* de profissões objetiva, em última instância, o monopólio da oferta de serviços por determinada categoria profissional, de modo a assegurar acesso a posições exclusivas. Para que seja factível, é necessário que seus membros devam possuir ampla *expertise* sobre determinado campo de conhecimento e, ao mesmo tempo, sejam capazes de assegurar um controle estrito de sua respectiva área, baseado na constituição de inúmeras barreiras à entrada no campo por outros profissionais ou mesmo por profissionais não devidamente habilitados (EVETTS, 2003). Tal configuração é impraticável no campo da Administração, tendo em vista sua formação generalista e a competição do campo com profissionais das mais diversas áreas, como Contabilidade, Economia, Direito, Engenharia, Psicologia etc.

A Administração profissional no Brasil, representada pelos conselhos e, principalmente, pelos administradores, tecnólogos, executivos e empreendedores, precisa assumir a vanguarda dos processos de mudança do ambiente institucional, reconhecendo as transformações no mundo do trabalho, das organizações e das profissões. Em vez de combatê-

las, o administrador precisa se adaptar a elas e gerenciá-las a seu favor. Todos esses fenômenos são decorrência das mudanças dos valores da sociedade, que repercutem nos campos organizacionais e são resultado natural da dinâmica institucional dos sistemas sociais. Como agente de mudança por excelência, o administrador não pode assumir um papel passivo nesse processo. Pelo contrário: precisa exercitar sua criatividade e capacidade de resolver problemas, de forma a criar alternativas e desenvolver e implementar estratégias que o permitam ser reconhecido pelas organizações e pela sociedade como profissionais de competência de vanguarda, amplamente capazes de permitir que as organizações sociais e empresariais sob sua liderança sejam capazes de sobreviver e se desenvolver.

Mesmo em face a todas as mudanças no contexto das profissões, o modelo das profissões baseadas em jurisdições bem delimitadas não foi extinto, mas encontra cada vez maior dificuldade em se manter intacto frente a todas as transformações. Dito de outra maneira, a lógica de mercado tem, progressivamente, tentado se sobrepujar aos interesses dos grupos profissionais, o que tende a desencadear importantes mudanças no contexto das profissões regulamentadas no Brasil: (i) a abertura do mercado, em face da redução de barreiras à entrada de profissionais formados no exterior, o que poderá resultar no aumento do número de profissionais no campo, por sua vez refletindo em sua remuneração e empregabilidade; e (ii) a intenção de tornar o registro profissional (bem como o pagamento das taxas e anuidades) opcional, o que pode reduzir e afetar o poder de mobilização das associações profissionais. Tais alterações, ainda não concretizadas, são estipuladas nos diversos projetos de lei e emendas constitucionais analisados neste trabalho, o que aponta para o enfraquecimento do modelo jurisdicional das profissões tradicionais, notadamente de seus pressupostos de autorregulação e controle dos seus campos de atuação. Além das forças de mercado, outros fenômenos desafiam a lógica prevalecente das profissões, como o desenvolvimento de novas ocupações, a disseminação do conhecimento e o desenvolvimento tecnológico, que alteram, de maneira substancial, os processos de trabalho, ao mesmo tempo em que reduzem a hierarquia entre os profissionais e os consumidores (BROCK, 2006; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012; MOSKOVSKAYA, 2018; MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK; 2019).

Tal situação se torna ainda mais desafiadora pelo fato de que algumas profissões atravessaram ou atravessam uma crise de legitimidade, com perda de autoridade, monopólio e flexibilização de suas jurisdições. Tal fenômeno não afeta todas as profissões de maneira homogênea, como ficou evidenciado quando se discutiu a PEC 108, já que, em algum

momento, os reflexos das mudanças sociais serão sentidos por todas as profissões. Todos esses fenômenos têm impacto na estrutura das profissões, afetando a forma como a sociedade enxerga seus pressupostos clássicos, de forma que uma visão ainda fundamentada na Teoria dos Traços se mostra, além de anacrônica, insuficiente para dar conta da complexidade do fenômeno profissional na modernidade. A legitimidade, por ter importantes reflexos para a compreensão das instituições sociais e sua relação dinâmica com outros atores sociais, torna-se um elemento-chave para compreender o fenômeno da profissionalização e da desprofissionalização na atualidade e, particularmente para o caso deste trabalho, o da atividade do Administrador (DELACRUZ, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar o processo de institucionalização da Administração, enquanto campo profissional, identificando os desafios atuais e futuros para sua maior legitimação no contexto brasileiro. Dentro do esforço sistemático para o alcance do objetivo geral deste empreendimento investigativo, orientado para responder ao problema de pesquisa, foram propostos os objetivos específicos a seguir.

O primeiro objetivo específico se propôs a conhecer os marcos regulatórios mais significativos para a estruturação do campo da Administração, enquanto profissão, no Brasil. Os marcos mais significativos são: (i) a **Lei 556**, que institui o Código Comercial Brasileiro, de 1850 – ainda vigente em sua segunda parte, nos dias atuais –, criado com o intuito de disciplinar as relações mercantis e empresariais no país, buscando oferecer segurança jurídica e um ambiente mais favorável aos negócios; (ii) o **Decreto-lei n° 579**, de 30 de julho de 1938, que instituiu o Departamento de Administração do Serviço Público, órgão responsável pela modernização da gestão do aparato administrativo brasileiro, com o grande objetivo o aumento da eficiência no serviço público, por meio da aplicação de técnicas e ferramentas administrativas, tendo destacada influência na disseminação do pensamento administrativo no Brasil; (iii) o **Decreto-lei 6.693**, de 14 de julho de 1944, que instituiu a Fundação Getúlio Vargas com a incumbência de formar recursos humanos para ocupar posições gerencias na Administração pública e privada, constituindo-se em importante instrumento para a disseminação e consolidação de um modelo de ensino para a formação do administrador no Brasil; e (iv) a **Lei 4.769**, de 09 de setembro de 1965, que regulamentou a profissão de administrador no país e se constitui no marco regulatório mais significativo para a estruturação do campo da Administração no Brasil. Sua estrutura foi nitidamente inspirada no modelo de regulamentação das profissões em sentido estrito, como Medicina, Engenharia e Direito, buscando estabelecer, tal qual essas profissões, campos de competência privativa, exigências de habilitação, registro profissional e mecanismos de sanção para penalizar aqueles que desenvolvem a prática administrativa em desconformidade com os comandos legais. Tais pressupostos demonstram a escolha por um modelo "jurisdicional" de profissão (modelo fechado), que se fundamenta em um rígido controle da atividade a ser exercido pelos integrantes da corporação profissional, partindo da crença de que tal modelo é o caminho para a concretização de um projeto de mobilidade social e a obtenção de maior *status*, semelhante ao das profissões em sentido estrito.

O segundo objetivo específico foi mapear os atores mais relevantes e seus respectivos papéis no processo de institucionalização da profissão de administrador, **no contexto brasileiro**. Os atores que atuam nesse processo possuem em comum a capacidade de afetar as dimensões regulativa, normativa e cultural-cognitiva do ambiente institucional, criando, por meio de seu poder de agência e articulação com outros atores, restrições ou incentivos que afetam as opções de atores individuais e coletivos, com potencial de reestruturar as relações sociais, afetando a dinâmica institucional. Dentre os atores mais influentes nesse processo, destacam-se: (i) o **DASP**, que, no período de 1938 até 1986, teve importante atuação como agente disseminador do pensamento administrativo no país, desempenhando os papéis de empreendedor institucional e agente de legitimação da Administração; (ii) o **Ministério da Economia**, que possui, no que concerne às profissões, o papel regulamentar, expedindo orientações normativas que disciplinam as regras sobre as diversas atividades regulamentadas no país, nos limites da Lei, o que demonstra sua influência sobre a dimensão regulativa da legitimidade, também atuando como um agente de mudança institucional, pois suas diretrizes e ações apresentam repercussões sobre diversos setores sociais e influenciam as agendas legislativas no Congresso; (iii) o **Ministério da Educação**, a quem compete, por meio da Secretaria de Educação Superior, desempenhar os papéis de regulação e supervisão das Instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, além da elaboração, por intermédio do Conselho Nacional de Educação, das Diretrizes Curriculares Nacionais, que deverão servir de parâmetros para a padronização do ensino de Administração no Brasil, conforme estipula a Lei do Administrador; (iv) as **instituições de ensino e pesquisa**, que possuem o papel, previsto em Lei, de desenvolver as ações necessárias para a formação do administrador em consonância com as orientações do Conselho Nacional de Educação, particularmente a obediência às Diretrizes Curriculares Nacionais, e contribuir para a disseminação do pensamento administrativo, exercendo influência sobre as dimensões normativa e cultural-cognitiva da legitimidade; (v) o **Conselho Federal de Administração** e os **Conselhos Regionais de Administração**, órgãos de classe, fiscalização e registro profissional, que atuam como agentes de legitimação executando diferentes papéis (formais e informais) que repercutem na formatação do modelo legal, na formação e na prática administrativa e na maneira como a sociedade enxerga a Administração, o que demonstra sua influência sobre as dimensões regulativa, normativa e cultural-cognitiva da legitimidade; (vi) o **Congresso Nacional**, formado pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, sendo um ator importante, tendo em vista que o pilar regulativo ocupa uma posição central no modelo de

profissionalização da Administração no Brasil, já que é por meio do papel legiferante que se estipulam, em última instância, a amplitude de ação dos conselhos profissionais e os contornos para a atuação do administrador; e, por último, (vii) as **organizações empresariais,** que, em face de seu poder econômico, são atores com significativa influência sobre o ambiente institucional, de maneira que, operando sob a lógica de mercado e pela busca de maior competitividade, as organizações empresariais se articulam junto às instâncias políticas de forma a interferir, intencionalmente, sobre as arquiteturas institucionais do sistema social, visando estimular o desenvolvimento de ambiente favorável aos seus interesses.

O terceiro objetivo específico foi identificar os fatores que afetam a legitimidade da profissão de administrador no Brasil. Tais fatores são: (i) o baixo reconhecimento e valorização do administrador, que potencialmente afeta a inserção do administrador em posições mais elevadas na hierarquia de organizações, o que corrobora e ajuda a compreender os resultados da pesquisa CFA/FIA-USP (2016); (ii) a falta de legitimidade da própria legislação de regência do administrador e sua inadequação frente às particularidades da atividade administrativa e ao atual contexto institucional; (iii) a baixa efetividade das ações desenvolvidas pelas associações profissionais, que decorrem de problemas de articulação e da defesa do modelo jurisdicional de profissão da Administração; (iv) a formação do administrador, elemento importante para a constituição de capital simbólico, que necessita ser aprimorada para que os futuros administradores possam melhor responder às necessidades das organizações; e (v) a própria configuração/natureza da atividade administrativa, que apresenta diferenças marcantes em relação às profissões em sentido estrito.

Por último, **o quarto objetivo específico foi compreender as implicações das mudanças institucionais sobre a profissão de administrador no Brasil**. As mudanças de ordem social, cultural, política, econômica e tecnológicas são fenômenos que alteram a consciência coletiva e desencadeiam alterações na estruturação das relações sociais, levando a uma reconfiguração do ambiente institucional, o que afeta todas as profissões, particularmente aquelas que adotam parâmetros e pressupostos rígidos, que podem dificultar sua capacidade de resposta e adaptação às injunções ambientais. No contexto de pesquisa, observou-se, preponderantemente, a influência das dimensões política e econômica, impulsionadas pela lógica de mercado, que afetam os pressupostos das profissões tradicionais e da Administração, em particular, já que busca se aproximar ao modelo daquelas. Dentre as implicações atuais, destacam-se a crise de legitimidade, que decorre da baixa aceitação do modelo jurisdicional para a Administração e do questionamento dos seus pressupostos, tendo

em vista que tal modelo, sob a perspectiva do mercado, é predominantemente auto-orientado, prejudicando, ainda sob aquela lógica (de mercado), os interesses das organizações e sua busca por competitividade. Destarte, há diversas propostas legislativas com o objetivo de alterar o modelo das profissões no Brasil em tramitação no Congresso. A principal delas busca tornar o registro profissional facultativo e facilitar a entrada de profissionais estrangeiros para atuar no Brasil. A manutenção de um modelo profissional fechado, baseado em uma legislação da década de 1960, e que apresenta baixa aderência com as demandas contemporâneas dos demais atores sociais pode colocar a profissão de administrador em uma posição vulnerável, em face às novas injunções do ambiente institucional no Brasil, posto sua extrema dependência da legislação, além de dificultar a capacidade de resposta a mudanças das organizações de classe e dos próprios profissionais de Administração.

Como implicações futuras, caso a lógica de mercado se sobrepuje à logica corporativista do campo da Administração profissional, é possível projetar um cenário de maior liberdade para o exercício e a prática da administração, o que também acarretará em novos desafios para esse profissional. As mudanças em curso no ambiente institucional atuam como vetores que, ao longo do tempo – e se mantida tal trajetória –, pressionarão para um maior arejamento e uma redução do poder regulamentar das corporações profissionais, o que poderá estimular a competitividade entre esses profissionais, como decorrência da redução das barreiras à entrada de novos administradores e de profissionais de outras áreas, como decorrência da abertura de mercado e da mitigação dos instrumentos de controle jurisdicional, aumentando a disputa pelos cargos de posição executiva. Tal conjuntura, se concretizada, trará maiores desafios para a inserção dos profissionais de Administração, posto que serão menos dependentes de legislação e de reserva de mercado e mais dependentes de suas próprias competências para ocuparem posições de destaque nas organizações e se posicionarem como profissionais de excelência no trato das questões gerenciais e estratégicas. A empregabilidade, o desenvolvimento de novas competências e a gestão de carreira, fatores importantes para o sucesso profissional na atualidade, assumirão uma importância ainda mais crítica para o sucesso dos administradores nos próximos anos.

Diante do exposto, a **resposta ao problema de pesquisa desta tese** – que indagou como ocorre o processo de institucionalização da Administração enquanto profissão no contexto brasileiro, identificando os desafios atuais e futuros para sua maior legitimação – **é apresentada a seguir**, ao se deixar claro que a institucionalização da Administração profissional no Brasil é um processo cuja origem remonta ao final do Século XIX, período em

que o país ensaia um movimento de modernização de seu ambiente de negócios e ocorre em paralelo ao desenvolvimento do campo do conhecimento administrativo. O reconhecimento de que o progresso de países como Estados Unidos, Inglaterra e França decorreu, em boa parte, do desenvolvimento da ciência e da prática administrativas influenciou a disseminação dos princípios da Administração e do *management* no Brasil, colocando em relevo a função administrativa. Na década de 1930, desde a criação do DASP, cresce o estímulo à racionalização e à propagação dos princípios da Administração no país, inicialmente no setor público e, posteriormente, para as organizações privadas. O processo de institucionalização da Administração se intensifica no início desse período, acompanhado por diferentes marcos legais que contribuíram para a progressiva estruturação do campo, com destaque para a introdução do ensino de Administração no Brasil, a começar da criação das primeiras Escolas de Negócios. O ponto culminante do processo de institucionalização do campo da Administração profissional no Brasil é a edição da Lei 4.769, que regulamentou a atividade administrativa no país, em 1965. Os diferentes marcos regulatórios de interesse nesse processo são a manifestação de valores, crenças e expectativas de diferentes grupos de atores sociais que foram sendo, progressivamente, positivados em normas jurídicas. Como consequência, **o processo de institucionalização da Administração profissional, ainda em curso, é marcado por lógicas institucionais nem sempre harmônicas entre si, i.e., que se tensionam**. **Alguns marcos regulatórios refletem valores mais alinhados a uma lógica de mercado** – como os que buscam incentivar a abertura comercial, a modernização das relações sociais e do ambiente de negócios, a profissionalização da gestão pública e privada e a disseminação do conhecimento gerencial –, **enquanto outros dispositivos legais refletem valores como corporativismo, elitismo e controle social** – como é o caso da própria Lei do Administrador, em decorrência de sua aproximação ao modelo das profissões clássicas. **Tais valores entram em conflito com os interesses das organizações e podem se distanciar dos interesses mais amplos da sociedade, à medida que a esses se sobreponham. Tais fatores, aliados ao fato de a Administração profissional buscar se institucionalizar tendo como base um modelo rígido, inspirado na estrutura das profissões em sentido estrito, são fatores que explicam seu menor reconhecimento e legitimidade em relação a essas profissões, dada a clara incompatibilidade dos pressupostos das profissões ditas verdadeiras com a atividade do administrador, posto que se constitui em uma profissão *sui generis*, incompatível com aqueles pressupostos**. Ante todo o exposto, a adoção de um formato de profissão regulamentada, parece atender, do ponto de vista **formal**, a uma das

dimensões da legitimidade: a dimensão regulativa. Todavia, mesmo a dimensão regulativa da legitimidade precisa estar em consonância com os princípios estruturais do ambiente institucional. A legislação do administrador, por buscar mimetizar inúmeros pressupostos do modelo das profissões em sentido estrito, e por refletir valores que demonstram a prevalência de uma lógica corporativista – se contrapondo à lógica das organizações e da sociedade –, dificulta um maior alinhamento da profissão com os princípios e valores dos demais atores sociais, o que afeta as dimensões normativa e cultural-cognitiva da legitimidade.

Portanto, embora reconhecendo os avanços que a área administrativa conquistou, desde a análise de seu processo de institucionalização – reflexo da popularização da ciência e da prática administrativa no Brasil –, os resultados desse estudo apontam que a Administração profissional ainda enfrenta desafios para a conquista de maior **legitimidade substancial**, o que se explica, dentre outros fatores, a seguir relatados, em face da **inadequação do modelo jurisdicional para o campo**, fator que também dificulta a aceitação e a legitimidade da própria legislação de regência do administrador. Tal situação se torna ainda mais desafiadora diante do atual contexto em que o próprio conceito e pressupostos das profissões "verdadeiras" têm sido cada vez mais questionados e relativizados. Como desdobramento de tais argumentos, é possível concluir que a profissão de administrador, no contexto brasileiro, precisa conquistar maior nível de legitimação para que ela possa angariar maior *status* e reconhecimento, de forma a reduzir a distância percebida em relação às profissões em sentido estrito na hierarquia das profissões. Para a consolidação de seu processo de institucionalização, é mister maior legitimação.

Dentre os **desafios atuais para uma maior legitimação da profissão** no país, destacam-se: (i) a falta de valorização e reconhecimento; (ii) a crise de legitimidade das profissões que adotam o modelo jurisdicional – pelo progressivo questionamento de seus pressupostos – e da Administração, em particular, já que busca reproduzir os mesmos pressupostos; (iii) a fragmentação do campo, tendo como exemplos o ocorrido nas áreas de Arbitragem, Relações Públicas e Administração da Produção, que deixaram de ser campos de competência privativa do administrador, mesmo estando, como tal, ainda presentes em sua lei de regência, o que revela também a baixa legitimidade da legislação; (iv) a baixa efetividade das ações dos órgãos de classe e a falta de maior articulação com os demais atores sociais, que dificulta a coordenação das ações e um diálogo na busca de propostas e soluções para os problemas administrativos que afligem a sociedade brasileira; e (v) os problemas de formação, elemento que dificulta a constituição de capital simbólico que permita o

reconhecimento social do administrador como uma autoridade em seu campo de conhecimento. Por fim, dentre os **desafios futuros, destacam-se**: (i) a intensificação da fragmentação do campo, decorrente do movimento que visa regulamentar outras atividades de competência privativa, como a de Marketing, por exemplo; (ii) o desenvolvimento de novas profissões, decorrente do próprio desenvolvimento tecnológico e de novas práticas sociais; e (iii) os movimentos a favor da desregulamentação das profissões, impulsionados pela lógica de mercado, que desafiam a manutenção do atual modelo em longo prazo.

A **contribuição teórica** deste trabalho, com base no uso de uma perspectiva institucional, foi demonstrar a relevância da legitimidade como elemento distintivo e influente para a consolidação e classificação dos grupos profissionais. A legitimidade afeta a constituição de capital simbólico, autoridade e *status*, elementos significativos para influenciar a consciência coletiva. A compreensão de como a legitimidade e relaciona às crenças, valores e expectativas, e de como ela exerce influência sobre os significados compartilhados, demonstra que tal conceito amplia a compreensão dos fenômenos profissionais, sendo um importante complemento para o estudo das profissões, tendo em vista que as abordagens tradicionais iniciam suas análises pelos pressupostos clássicos (autonomia de atuação, corpo de conhecimento estruturado, prática padronizada, monopólio de conhecimento complexo ou esotérico, educação formal de longo prazo etc). Historicamente, tais pressupostos – que remontam à Teoria dos Traços, desenvolvida ainda na primeira metade do Século XX – serviram e ainda servem de parâmetros que diversos estudiosos do campo das profissões utilizam como base para classificar e hierarquizar os grupos profissionais e diferenciá-los como ocupações, semiprofissões (ou quase-profissões) e profissões verdadeiras (ou em sentido estrito). Tais elementos não perderam sua importância, pois, de fato, há atividades humanas com conhecimentos e práticas mais ou menos estruturados e que exigem conhecimento mais ou menos complexos. Contudo, são insuficientes para dar conta da complexidade do fenômeno profissional na contemporaneidade, tendo em vista que tais pressupostos são cada vez mais desafiados, em face das mudanças institucionais e dos fenômenos da diluição e da desprofissionalização (LARSON, 2018; MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019). A legitimidade, por auxiliar na compreensão das instituições sociais e na sua relação dinâmica com outros atores sociais, torna-se um elemento-chave para a compreensão dos fenômenos profissionais na atualidade e, particularmente no caso deste trabalho, da profissão de Administrador. Isso posto, deixa-se claro como a legitimidade se traduz em um elemento simbólico fundamental para o processo

de estruturação das relações entre os diversos atores de um campo profissional. Dessa forma, enfatizar a dimensão institucional no debate das profissões permite uma compreensão mais profunda dos fenômenos organizacionais mediante o entendimento de como e porque os processos e as estruturas profissionais se legitimam e se alteram e de que maneira esse processo repercute na estruturação das organizações e de outras construções sociais, como as profissões.

Este estudo também contribui teoricamente ao identificar como mitos racionais de ordem legal – com destaque para o da fetichização regulativa –, exercem pressões isomórficas sobre a estrutura dos grupos profissionais no Brasil e, em particular, no contexto desta pesquisa, do campo da Administração, tendo em vista que esse busca mimetizar a estrutura das profissões clássicas, o que repercute em diversos elementos que afetam a legitimidade do campo no país, como os modelos de formação do administrador, as ações das entidades de representação etc.

A **contribuição prática** deste trabalho, por sua vez, foi oferecer subsídios para que os atores pertinentes possam desenvolver e implementar ações que visem a atuar sobre os diversos fatores que afetam a legitimidade da Administração profissional no Brasil. Ao identificar tais fatores e apontar as contradições do modelo de profissionalização da área administrativa no país, este trabalho demonstra que a legitimidade é um conceito de interesse e repercussão práticos para a profissão de administrador. Grupos profissionais mais legitimados ocupam posições de maior destaque na hierarquia das profissões. Por meio de uma atuação mais efetiva das entidades de representação da Administração, e de forma integrada com os demais atores pertinentes, torna-se possível o desenvolvimento de ações voltadas a incentivar maior reconhecimento e valorização do administrador, do aprimoramento do modelo de formação e da revisão do modelo de profissionalização da Administração. Por meio de tais iniciativas, acredita-se, será possível esperar um aumento no capital simbólico e no nível de legitimidade da profissão, que repercutem na forma como a sociedade enxerga o profissional de Administração, com potenciais reflexos positivos sobre sua empregabilidade e nível de inserção nas devidas posições executivas, em diferentes tipos de organizações.

Na próxima seção, apresenta-se uma proposta de um modelo de profissionalização para a Administração que se entende como mais condizente com as características da área e mais adequada ao atual contexto das profissões.

5.1 PROPOSIÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DO MODELO DE PROFISSIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL

Com base na análise realizada no presente estudo, é possível afirmar que o atual modelo de profissionalização da Administração possui dois problemas fundamentais. O primeiro é uma dependência demasiada na legislação, o que acarreta riscos, pois mudanças na configuração política no Congresso podem alterar repentinamente os pressupostos legais em que se sustenta determinada profissão no Brasil. Este trabalho já demonstrou que há forças desregulamentadoras em atuação no parlamento brasileiro, como a PEC 108 e outras proposições legislativas em discussão que poderão afetar os interesses das profissões regulamentadas, particularmente aquelas dotadas de menor capital simbólico e legitimidade. O segundo problema corresponde ao fato de que, embora a dimensão legal seja uma dimensão relevante que afeta o ambiente institucional, seu poder, de acordo com Powell (1996), não é absoluto e não deve ser superestimado, pois a Lei – como as demais instituições sociais –, também necessita de legitimação e aceitação, estando sujeita aos mecanismos de negociação, interpretação e contestação (EDELMAN, 2004; EDELMAN; STRYKER, 2005; SCOTT, 1994; SILBEY, 2013), de modo que, mesmo sem haver qualquer alteração legislativa, legislações vigentes podem perder a capacidade de ser efetivas para regular as relações sociais do seu objeto.

Em face de todas as alterações no contexto das profissões, fica evidente que a legitimidade é um elemento significativo para as profissões, ajudando-as a se consolidarem e a assegurarem sua sobrevivência no meio social, ao mesmo tempo em que é um fator de diferenciação na hierarquia das atividades ocupacionais. Quanto mais alinhada a estrutura de uma profissão estiver às normas, valores e expectavas sociais, maior será sua legitimidade, o que afeta favoravelmente a inserção e empregabilidade dos profissionais (DEEPHOUSE *et al.*, 2017; DELACRUZ 2018).

Este trabalho não propõe a desregulamentação do campo profissional da Administração[1]. Isto posto, algumas proposições são oferecidas para o aperfeiçoamento e uma maior legitimação do modelo profissional da Administração no Brasil:

[1] Embora seu autor considere que as crenças e os significados compartilhados são fatores mais determinantes para a institucionalização e os processos de legitimação do que a Lei, pois a sua efetividade, em última instância, depende daqueles fatores.

(i) a primeira proposição, sob o encargo dos agentes de legitimação identificados neste estudo como sendo dos mais significativos para o campo – particularmente as entidades de representação e os órgãos de classe –, diz respeito **a orientar suas ações de modo a respeitar as diferenças e peculiaridades da Administração profissional**;

(ii) como decorrência natural da primeira proposição, ressalta-se a necessidade de se **realizar uma ampla revisão dos marcos legais que regem a atividade de Administração, particularmente a Lei 4.769, de 1965**. A primeira razão para isso é que a legislação busca replicar parâmetros de profissões que em muito diferem da atividade administrativa. O modelo atual de profissionalização não é o mais adequado para a área de Administração, dada a natureza contextual da prática da gestão. A segunda razão é que a Lei do Administrador não passou por nenhuma alteração significativa desde sua promulgação. Profissões consolidadas há muito mais tempo do que a de Administração possuem legislações mais recentes, como a Advocacia (1994) e a Medicina (2013). Isso contribui para o afastamento do modelo profissional da Administração das demandas sociais, tendo em vista se assentar em pressupostos de um contexto histórico inteiramente distinto do atual. A desatualização da legislação leva a situações esdrúxulas, como a regulamentação das atividades dos Tecnólogos em Administração e o registro dos Mestres e Doutores em Administração por meio de resoluções normativas editadas pelo CFA. Tais iniciativas são louváveis e demonstram o reconhecimento das novas tendências no contexto das profissões, ajudando a tornar mais arejado o modelo de regulamentação; contudo, a maneira como foram implementadas, e por quem o foram, apontam para a fragilidade e para a inadequação da Lei 4.769/65, cuja redação é complementada por resoluções que não devem inovar na ordem jurídica, já que essas são dispositivos que possuem *status* inferior ao de uma lei federal. Assim sendo, o modelo de profissão regulamentada, caso seja mantido e deseje ser coerente, precisa refletir as alterações ocorridas no campo da Administração. Defendo, assim, que **a Administração deveria assumir um projeto de profissionalização dentro de um novo quadro de referência conceitual, em que os antigos parâmetros rígidos, importados das profissões em sentido estrito, sejam flexibilizados e relativizados, de modo a serem capazes de atender, com mais efetividade, as necessidades das organizações e da sociedade e refletir a verdadeira identidade da Administração, como campo versátil e contingencial**, com reflexos positivos em sua legitimação desse emergente campo profissional. Para que a Lei seja

mais legitimada, deve ressaltar mais a importância da disseminação dos princípios da Administração e incluir, também, esse papel como atribuição dos Conselhos Regionais de Administração, por seu contato mais direto com os diferentes atores sociais, particularmente as organizações e os administradores. **A legislação deve ter um tom mais principiológico e educativo e menos coercitivo, a enfatizar "atividades típicas de administrador" e não "atividades privativas"**, algo muito difícil de sustentar no atual contexto. Algumas atividades "privativas" já deixaram de o ser, como Arbitragem e Relações Públicas, que se constituíram em profissões independentes. Outras competências "privativas" correm o risco de deixar de sê-lo, a exemplo da área de Marketing, que pode poderá se constituir em atividade autônoma, caso seja aprovado seu projeto de regulamentação. Um modelo profissional mais alinhado às expectativas dos diferentes atores de interesse pode favorecer a obtenção de um maior nível de legitimidade e capital simbólico, reduzindo a dependência de requisitos legais para que a profissão possa se consolidar, reduzindo possibilidades de sua fragmentação;

(iii) **estimular um maior nível de articulação intersetorial entre os diversos atores que compõem o campo da Administração profissional no país**, especialmente uma maior aproximação entre as associações que representam os administradores, as organizações, as instituições de ensino e pesquisa e os órgãos governamentais pertinentes, de forma a permitir ações mais efetivas e coordenadas a respeito de assuntos de interesse dos administradores, das organizações e da sociedade;

(iv) **revisitar o modelo de formação do administrador brasileiro**, de forma a identificar estratégias que contribuam para reduzir a percepção de distanciamento entre a realidade da sala de aula e o cotidiano das organizações – o alegado *gap* teoria x prática –, melhor balanceando o desenvolvimento do conhecimento técnico com o desenvolvimento de *soft skills*, de forma a favorecer a formação de administradores com maior aptidão para resolver problemas complexos em um mundo cada vez mais dinâmico.

5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As principais limitações deste estudo se relacionam com a natureza da pesquisa, das técnicas de apreensão do material empírico e da conjuntura decorrente da pandemia do vírus SARS-CoV-2 (COVID-19). As principais limitações estão sintetizadas no Quadro 21, a seguir.

Quadro 21 – Limitações da pesquisa

Natureza	Limitações	Consequências/Observações
Apreensão do material empírico	- A pandemia da COVID-19 impediu o acesso do pesquisador ao ambiente natural onde os sujeitos de pesquisa estavam inseridos, condicionando a realização das entrevistas de forma remota; - Falta de estudos (técnicos e científicos) mais atualizados sobre o nível de inserção do administrador no Brasil.	- A restrição do acesso aos sujeitos em seu ambiente natural pode, eventualmente, interferir no comportamento dos mesmos e afetar a percepção do pesquisador; - A pesquisa CFA/FIA-USP (utilizada como fonte do presente estudo) foi realizada em 2015 e publicada em 2016. Para minimizar os efeitos da distância temporal, o pesquisador questionou aos sujeitos de pesquisa sua percepção acerca da inserção do administrador. A percepção dos sujeitos corrobora com os dados daquela pesquisa.
Quanto à abordagem de pesquisa e ao método de apreensão de material empírico	- A possibilidade de ocorrência de erros de interpretação ou vieses do pesquisador. - A participação, embora não exclusiva, foi predominantemente de sujeitos pertencentes ao campo da Administração.	Toda forma de pesquisa pode ser comprometida por erros de interpretação ou vieses provindos daquele que conduz o seu desenvolvimento. Tais riscos, supostamente, aumentam na pesquisa qualitativa. A maior participação de atores de dentro do campo como sujeitos de pesquisa pode acarretar maiores riscos de vieses para a compreensão dos fenômenos investigados.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Em que pesem as limitações apresentadas no Quadro 21, o pesquisador empreendeu todos os esforços para minimizá-las, com a escolha, sempre que possível, de mais de um ator representativo de cada categoria, de modo a obter uma compreensão mais adequada dos fenômenos sob estudo, além de efetuar a comparação sistemática do material empírico das entrevistas entre si e com os documentos que compuseram o *corpus* da pesquisa documental.

5.3 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Como caminhos para estudos futuros, sugerem-se novas investigações que busquem uma melhor compreensão dos chamados "fenômenos entrópicos" que afetam o conceito e a maneira como a sociedade encara as profissões na contemporaneidade. Que analisem as implicações das mudanças de ordem social decorrentes da disseminação do conhecimento, o

que pode influenciar a percepção de *expertise* de diferentes grupos profissionais perante a sociedade, com prováveis repercussões em seu capital simbólico e na hierarquia na estrutura social; que estudem o impacto das novas tecnologias sobre as práticas profissionais e sua influência no processo de deslegitimação cultural; que investiguem o recente processo de reestruturação das relações entre os grupos profissionais mais estabelecidos e as entidades governamentais, que podem afetar pressupostos caros às profissões tradicionais, como o monopólio e o poder e autorregular o seu próprio campo, já que tais prerrogativas decorrem, em certa medida, de legislações ou regulamentações emanadas por aquelas instâncias (MUZIO; AULAKH; KIRKPATRICK, 2019).

Também se sugerem estudos que analisem como a emergência de novas lógicas organizacionais e de mercado têm afetado a configuração dos grupos profissionais mais estabelecidos e legitimados, bem como de suas práticas e a relação com seus clientes. Ainda nessa seara, recomendam-se estudos que se debrucem em analisar como as lógicas emergentes afetam a interrelação dos grupos profissionais com as instâncias governamentais, e como as lógicas pressionam tais instâncias a reavaliar os mecanismos vigentes que asseguram efetividade dos atributos para profissões mais estabelecidas, sendo outros importantes indícios da chamada crise das profissões (LARSON 2018; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Esse novo contexto também torna oportuno o desenvolvimento de investigações que, sob o enfoque do trabalho institucional, almejem compreender os mecanismos de resposta que os diferentes grupos profissionais, como agentes de legitimação, exercem por meio de sua capacidade de agência sobre outros atores sociais, com vistas a defender seus interesses em face da crise de legitimidade das profissões, de modo a reduzir o impacto das mudanças de mercado sobre a estrutura das profissões (LEICHT, 2016).

No contexto brasileiro, é oportuno empreender esforços investigativos com vistas a compreender os fatores que estão por trás da tendência de fragmentação do campo da Administração em áreas autônomas (como já ocorreu com a área de Relações Públicas e Arbitragem), e que poderão ocorrer em outras áreas, como a de Marketing (MORAES SOBRINHO, 2010) e de Estratégia (WHITTINGTON, 2019). É interessante analisar quais as repercussões deste fenômeno para a prática administrativa e para o reconhecimento social do campo da Administração profissional no Brasil.

De outra sorte, devem ser estimulados empreendimentos de investigação relacionados ao estudo do atual modelo de formação do administrador no Brasil, apontados por esta

pesquisa como um importante fator que afeta o capital simbólico e a legitimidade da Administração no país. Diante das mudanças no ambiente institucional das profissões, é interessante analisar qual o perfil esperado e quais competências mais significativas para manter e ampliar a empregabilidade e o nível de inserção do administrador em um cenário em que forças de mercado pressionam pela desregulamentação da profissão e pela abertura do mercado, que poderia possibilitar que profissionais de Administração de outros países atuassem no território nacional com menores restrições. Investigar até que ponto o administrador brasileiro estaria preparado para enfrentar tal competição, bem como as limitações do atual modelo de formação, seria muito oportuno para o campo.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, A. **The system of professions**: an essay on the division expert labor. London: The University Chicago Press, 1988.

ABBOTT, A. Professions, Sociology of. In: WRIGHT, James D. (Ed). **International encyclopedia of the social & behavioral sciences** – volume 19. 2. Ed. Amsterdam, Netherlands: Elsevier, 2015. p. 107-110.

ABDELNOUR, S.; HASSELBLADH, H.; KALLINIKOS, J. Agency and institutions in *Organization Studies*. **Organization Studies**, v. 38, n. 12, p. 1775-1792, 2017.

ACKROYD, S. Sociological and organizational theories of professions and professionalism. In: DENT, M.; BOURGEAULT, I. L.; DENIS, J-L.; KUHLMANN, E. (Ed.). **The Routledge companion to the professions and professionalism**. London: Routledge, 2016. p. 15-30.

ALVESSON, M.; GABRIEL, Y.; PAULSEN, R. **Return to meaning**: a Social Science with something to say. England: Oxford University Press, 2017.

ALVESSON, Mats; SANDBERG, Jörgen. Has Management studies lost its way? Ideas for more imaginative and innovative research. **Journal of Management Studies**, v. 50, n. 1, p. 128-152, 2013.

ARAÚJO, I. L. **Curso de teoria do conhecimento e epistemologia**. Barueri: Minha Editora, 2012.

BALDIN, N.; MUNHOZ, E. M. B. Educação ambiental comunitária. Uma experiência com a técnica de pesquisa *snowball* (bola de neve). **Revista Eletrônica do Mestrado de Educação Ambiental**, v. 27, p. 44-60, 2011.

BARKER, R. No, Management is not a profession. **Harvard Business Review**, v. 88, n. 7, p. 52-60, 2010. Disponível em: <241TTP241://hbr.org/2010/07/the-big-idea-no-managementis-not-a-profession>. Acesso em: 20 maio, 2020.

BARLEY, S. R.; TOLBERT, P. S. Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution. **Organization Studies**, v. 18, n. 1, p. 93-117, 1997.

BARROS, A. Antecedentes dos cursos superiores em Administração brasileiros: as escolas de Comércio e o curso superior em Administração e Finanças. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 1, p. 88-100, 2017.

BARROS, A.; CARNEIRO, A. T. Estado, formação de gestores e a pós-graduação em Administração brasileira: o caso do PNTE. **Revista de Administração Pública**, v. 5, n. 52, p. 822-839, 2018.

BATTILANA, J. Agency and institutions: the enabling role of individuals' social position. **Organization**, v. 13, n. 5, p. 653-676, 2006.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 26. Petrópolis: Vozes, 2003.

BERGER; P. L.; LUCKMANN, T. **Modernidade, pluralismo e crise de sentido**: a orientação do homem moderno. 3. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BONELLI, Maria da Gloria; NUNES, Jordão Horta; MICK, Jacques. Ocupações e profissões na Sociedade Brasileira de Sociologia: balanço da produção (2003-2017). **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 5, n. 11, p. 18-28, 2017.

BOXENBAUM, E.; JONSSON, S. Isomorphism, diffusion and decoupling: concept evolution and theoretical challenges. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T.; MEYER, R. E. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. 2. Ed. London, Thousand Oaks, CA & New Delhi: Sage Publications, 2017. p. 77-101.

BRANTE, T. Professions as science-based occupations. **Professions and Professionalism**, v. 1, n. 1, p. 4-20, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto 61.934/1967**, de 9 de setembro de 1967. Dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de Técnico de Administração [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d61934.htm. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 556**, de 25 de junho de 1850. Código Comercial. Brasília, DF: Presidência da República, [1850]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim556.htm. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.769**, de 9 de setembro de 1965. Dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4769.htm. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.321**, de 13 de junho de 1985. Altera a Denominação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Técnicos de Administração, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7321.htm. Acesso em: 11 jul. 2020.

BROCK, D. M. The changing professional organization: a review of competing archetypes. **International Journal of Management Reviews**, v. 3, n. 3, p. 157-174, 2006.

BROWN, R. H.; MEISTER, J.; STYR, C.; PRING, B. **21 HR jobs of the future**: getting – and staying – employed in HR by helping employees find the future of work. Disponível em: 21 HR JOBS OF THE FUTURE Getting – and Staying – Employed in HR by Helping Employees Find the Future of Work. Acesso em: 23 out. 2021.

BUCHANAN, D. A. BRYMAN, A. The organizational research context: properties and implications. In: BUCHANAN, D. A.; BRYMAN, A. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational research methods**. 1. Ed. London, Thousand Oaks, CA & New Delhi: Sage Publications, 2009. p. 1-18.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**: elements of the sociology of corporations. London: Heinemann, 1979.

BYRKJEFLOT, H.; NYGAARD, P. How and why Management has not become a profession. In: ÖRTENBLAD, A. (Ed.). **Professionalizing leadership**: debating education, certification and practice. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018. p. 49-68.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Propostas legislativas**. Disponível em https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada. Acesso em 23/07/2021.

CARR-SAUNDERS, A. M.; WILSON, P. A. **The professions**. Oxford: Clarendon Press, 1933.

CASSELL, C.; SYMON, G. (Ed.). **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: SAGE, 2004.

CICMANEC, E. R.; NOGUEIRA, E. E. S. O corpo de conhecimentos da profissão do administrador no Brasil: contribuições do Sistema CFA/CRAs para sua Legitimação. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 1, n. 17, p. 9-34, 2018.

CIEE – CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA ESCOLA. **Boletim estatístico mensal**. Disponível em: https://portal.ciee.org.br/institucional/top-10-conheca-quais-sao-os-cursos-com-mais-vagas-de-estagio/. Acesso em 08/07/2021.

CILLIERS, P. Why we cannot know complex things completely. **Emergence**, v. 4, n. 1, p. 77-84, 2002.

COELHO, E. C. **As profissões imperiais**: medicina, engenharia e advocacia no Rio de Janeiro – 1822 a 1930. Rio de Janeiro: Record, 1999.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **História da profissão**. Disponível em: www.cfa.org.br/administracao-administracao/administracao-historia-da-profissao/. Acesso em 12 jul. 2020.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. Brasília. **Pesquisa Nacional**: perfil, formação, atuação e oportunidades de trabalho do Administrador. 6. 243T. 2016. Disponível em: www.bluehost1.cfa.org.br/wp-ontent/uploads/2018/02/08Pesquisa-perfil-2016_v3_web.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Superior. **Resolução nº 4, de 13 de julho de 2005**. Institui as diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em Administração, bacharelado, e dá outras providências. Disponível em: www.portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces004_05.pdf. Acesso em: 12 jul. 2020.

CORNELISSEN, J. P.; DURAND, R.; FISS, P. C.; LAMMERS, J. C.; VAARA, E. Putting communication front and center in Institutional Theory and analysis. **Academy of Management Review**, v. 40, n. 1, p. 10-27, 2015.

COSTA, M. C.; GUARIDO FILHO, E. R.; GONÇALVES, S. A. Lógicas institucionais e formação da governança de recursos hídricos: análise do caso brasileiro. **Revista de Gestão Organizacional**, v. 6, n. 4, p. 99-119. 2013.

CRUZ, A. S. **Direito empresarial**: volume único. 10 ed. São Paulo, Método, 2020.

DACIN, M. T.; DACIN, P. A. Traditions as institutionalized practice: implications for desintitutionalization. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. 1. ed. London: Sage Publications, 2008. pp. 327-351.

DEEPHOUSE, D. L.; BUNDY, J.; TOST, L. P.; SUCHMAN, M. C. Organizational legitimacy: six questions. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T.; MEYER, R. E. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. 2. Ed. London, Thousand Oaks, CA & New Delhi: Sage Publications, 2017. p. 27-54.

DELACRUZ, V. J. Management can be considered as a profession. In: ÖRTENBLAD, A. (Ed.). **Professionalizing leadership**: debating education, certification and practice. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018. p. 251-274.

DIMAGGIO, P. Interests and agency in Institutional Theory. In: ZUCKER, L. (Ed.). **Institutional patterns and organization**. Cambridge: Ballinger Press, 1988. p. 3-21.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-169, 1983.

DRUCKER, P. **O melhor de Peter Drucker**: O homem. A Administração. A sociedade. 2.São Paulo: Nobel, 2001.

DURKHEIM, E. **Professional ethics and civic morals**. 2 ed. London: Routledge, 1992.

EDELMAN, L. B. The legal lives of private organizations. In: SARAT, A. (Ed.). **The Blackwell companion to law and society**. Oxford: Blackwell Publishing, 2004. p. 231-525.

EDELMAN, L. B.; STRYKER, R. A sociological approach to law and the economy. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (Eds.). **The handbook of economic sociology**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2005. p. 527-551.

EDWARDS, T. Institutional Theory. In: MIR, R.; WILLMOTT, H.; GREENWOOD, M. (Ed.). **The Routledge companion to philosophy in organization studies**. London: Routledge, 2015. p. 125-137.

ENGWALL, L.; KIPPING, L.; ÜSDIKEN, B. **Defining Management**: business school, consultants, media. New York: Routledge, 2016.

EVETTS, J. The sociological analysis of professionalism: occupational changes in the modern world. **International Sociology**, v. 2, n. 18, p. 395-415, 2003.

EVETTS, J. A new professionalism? Challenges and opportunities. **Current Sociology**, v. 4, n. 59, p. 406-422, 2011.

EVETTS, J. Professions in turbulent times: changes, challenges and opportunities. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 88, p. 43-59, 2018.

FELLMAN, S. Management as a profession: the historian's perspective. In: ÖRTENBLAD, A. (Ed.). **Professionalizing leadership**: debating education, certification and practice. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018. p. 71-86.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLICK, U. Mapping the field. In: FLICK, U. (Ed.). **The SAGE handbook of qualitative data analysis**. 1. ed. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2014. p. 3-18.

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

FOLLET, M. P. How must business management develop to become a profession? In: **Dynamic administration**: the collected papers of Mary Parker Follet. METCALF; H. C.; URWICK; L. New York: Routledge. 1932. p. 132-145.

FORD, E. W.; DUNCA, W. J.; BEDEIAN, A. G.; GINTER, P. M.; ROUSCULP, M.; ADAMS, A. M. A pesquisa que faz diferença. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 4, p. 86-101, out-dez 2003.

FREIDSON, E. The changing nature of professional control. **Annual Review of Sociology**, v. 10, p. 1-20, 1984.

FREIDSON, E. **Professionalism reborn**: theory, prophecy and policy. Cambridge: Polity, 1994.

FREIDSON, E. **Professionalism**: the third logic. Cambridge: Polity, 2001.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: W. POWELL; P. DIMAGGIO (Org.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 232-263.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: LTC, 2014.

FURLONG, P.; MARSH, D. A skin, not a sweater: ontology and epistemology in Political Science. In: MARSH, D.; STOKER, G. (Ed.). **Theory and methods in political science**. 3. 246T. New York: Pallgrave MacMillan, 2010. p. 184-211.

GIBBS, G. **Análise dos dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GIDDENS, A. **Dualidade da estrutura**: agência e estrutura. Oeiras: Celta, 2000.

GODOI, C. K.; MELLO, R. B.; SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOODE, W. J. Community within a community: the professions. **American Sociological Review**, v. 2, n. 22, p. 194-200, 1957.

GREY, Cristopher. Management as a technical practice: professionalization or responsibilization? **Systemic Practice and Action Research**, v. 1, n. 10, p. 703-725, 1997.

GREENWOOD, E. Attributes of a profession. **Social Work**, v. 1, n. 2, p. 44-55, 1957.

GREENWOOD, R.; LACHMAN, R. Change as an underlying theme in professional service organizations: an introduction. **Organization Studies**, v. 4, n. 17, p. 563-572, 1996.

GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T.; MEYER, R. E. Introduction: into the fourth decade. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T.; MEYER, R. E. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. 2. Ed. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2017. p. 1-23.

GRIX, J. Introducing students to the generic terminology of social research. **Politics**, v. 22, n. 3, p. 175-186, 2002.

GUARIDO FILHO, E. R.; COSTA, M. C. Contabilidade e institucionalismo organizacional: fundamentos e implicações para a pesquisa. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 4, n. 1, p. 20-41, 2012.

GUIMARÃES, T. A.; GOMES, A. O.; GUARIDO FILHO, E. R. Administration of justice: an emerging research. **RAUSP Management Journal**, v. 53, n. 3, p. 476-482, 2018.

GÜMÜSAY, A. A.; CLAUS, L.; AMIS, J. Engaging with grand challenges: an institutional logics perspective. **Organization Theory**, v. 1, p. 1-20, 2020.

HAMPEL, C. E.; LAWRENCE, T. B.; TRACEY, P. Institutional work: taking stock and making it matter. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T.; MEYER, R. E. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. 2. ed. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2017. p. 558-590.

HARDY, C.; MAGUIRE, S. Institutional entrepreneurship and change in fields. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T.; MEYER, R. E. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. 2. Ed. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2017. p. 261-280.

HASSARD, J. Paradigms, the philosophy of science and organization studies. In: MIR, R.; WILLMOTT, H.; GREENWOOD, M. (Ed.). **The Routledge companion to philosophy in organization studies**. London: Routledge, 2015. p. 499-507.

HININGS, C. R. The changing nature of professional organizations. In: ACKROYD, S.; BATT, R.; THOMPSON, P.; TOLBERT, P. S. (Ed.). **The Oxford handbook of work and organization**. Oxford, New York: Oxford University Press, 2006. p. 404-424.

HININGS, B. C. R. Professions in organizations. In: WRIGHT, James D. (Ed). **International encyclopedia of the social & behavioral sciences** – volume 19. 2. ed. Amsterdam, Netherlands: Elsevier, 2015. p. 101-106.

HOFFMAN, A. Institutional evolution and change: environmentalism and the US chemical industry. **Academy of Management Journal**, v. 42, n. 4, p. 351–371, 1999.

IAMUNDO, E. **Hermenêutica e hermenêutica jurídica**. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

INEP. Brasília. **Censo da educação superior**. Disponível em: http://inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior. Acesso em 3 out. 2020.

JONES, M. Structuration theory: philosophical stance and significance for organizational research. In: MIR, R.; WILLMOTT, H.; GREENWOOD, M. (Ed.). **The Routledge companion to philosophy in organization studies**. London: Routledge, 2015. p. 237- 247.

KIESER, A.; LEINER, L. Why the rigour–relevance gap in management research is unbridgeable. **Journal of Management Studies**, v. 46, n. 3, p. 516-533, May 2009.

KIESER, A.; NICOLAI, A.; SEIDL, D. The practical relevance of management research: Turning the debate on relevance into a rigorous scientific research program. **The Academy of Management Annals**, v. 9, n. 1, p. 143-233, 2015.

KHURANA, R. **From higher aims to hired hands**: the social transformation of American business schools and the unfulfilled promise of management as a profession. Princeton: Princeton University Press, 2007.

LARSON, M. S. Professions today: self-criticism and reflection for the future. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v. 1, n. 88, p. 27-42, 2018.

LARSON, M. S. **The rise of professionalism**. Los Angeles: University of California Press, 1977.

LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. Introduction: theorizing and studying institutional work. In: LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. (Ed.). **Institutional**

work: actors and agency in institutional studies of organizations. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-27.

LEICHT, K. T. Market fundamentalism, cultural fragmentation, postmodernism, and the future or professional work. **Journal of Professions and Organization**, v. 1, n. 3, p. 103-117, 2016.

LEICHT, K. T.; FENNELL, M. L. Institutionalism and the professions. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. 1. Ed. London: Sage Publications, 2008. p. 431-448.

LOUNSBURY, M.; STEELE, C. W. J.; WANG, M. S.; TOUBIANA, M. New directions in the study of institutional logics: from tools to phenomena. **Annual Review of Sociology**, v. 47, p. 261-280, 2021.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S.; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva. **Revista de Administração Contemporânea**, ed. esp., p. 09-39, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Nota técnica: a Teoria Institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1997, v. 1. p. 220-226.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GUARIDO FILHO, E. R.; ROSSONI, L. Campos organizacionais: seis diferentes perspectivas de estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, ed. esp., p. 159-196, 2006.

MAIELLO, A.; BRITTO, A. L. N. P.; VALLE, T. F. Implementation of the brazilian national policy for waste. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 1, n. 52, p. 24-51, 2018.

MASCARENHAS, A.O.; ZAMBALDI, F.; MORAES, E. A. Rigor, relevância e desafios da academia em Administração: tensões entre pesquisa e formação profissional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 3, p. 265-279, 2011.

MATTOS, P. L. C. L. de. Pés de barro do texto "produtivista" na academia. **Revista de Administração de Empresas**, v. 52, n. 5, p. 566-573, 2012.

MAXIMILIANO, C. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 22. ed. São Paulo: Forense, 2020.

MAYRING, P. **Introdução à pesquisa social qualitativa**: uma orientação ao pensamento qualitativo. Tradução: Hartmut Günther. Brasília: UnB, 2002.

MEYER, J. W. Management: globalization and the expansion and standardization of management. In: KRUCKEN, G.; DRORI, G. S. (Ed.). **World society**: the writings of John W. Meyer. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 251-260.

MEYER, J. W.; BROMLEY, P. The worldwide expansion of "organization". **Sociological Theory**, v. 31, n. 4, p. 366-389, 2013.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 2, n. 83, p. 340-363, 1977.

MINTZBERG, Henry. **The manager's job**: folklore and fact. Boston: Harvard Business Review, 1990.

MINTZBERG, Henry. **MBA? Não, obrigado**: uma visão crítica sobre a gestão e o desenvolvimento de gerentes. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MORAES SOBRINHO, J. O fim da profissão de Administrador? **Portal Administradores**, jul. 2010. Disponível em: www.administradores.com.br/artigos/o-fim-da-profissao-de-administrador. Acesso em: 14 jul. 2020.

MORAES SOBRINHO, J.; SILVA, A. P. A Administração pública gerencial e seus reflexos nas práticas e políticas de treinamento na prefeitura de Damião. **SINERGIA – Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis**, n. 19, v. 1, p. 21-32, 2015.

MORGAN, G.; SMIRCICH, L. The case for qualitative research. **Academy of Management Review**, v. 5, n. 4, p. 491-500, 1980.

MORRIS, P. W. G.; CRAWFORD, L.; HODGSON, D.; SHEPHERD, M. M.; THOMAS; J. Exploring the role of formal bodies of knowledge in defining a profession – the case of Project Management. **International Journal of Project Management**, v. 24, n. 8, p. 710-721, 2006.

MOSKOVSKAYA, A. The future of Management: global trends and possible scenarios of development of managerial profession. In: ÖRTENBLAD, A. (Ed.). **Professionalizing leadership**: debating education, certification and practice. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018. p. 199-217.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da Administração**. 3. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

MOURA JUNIOR, P. J.; HELAL, D. H. Profissionais e profissionalização em Tecnologia da Informação: indicativos de controvérsias e conflitos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 2, n. 12, p. 321-338, 2014.

MUZIO, D.; AULAKH, S.; KIRKPATRICK, I. **Professional occupations and organizations**. Cambridge: University Press, 2019.

MUZIO, D.; BROCK, D. M.; SUDDABY, R. Professions and institutional change: towards an institutionalist sociology of the professions. **Journal of Management Studies**, v. 3, n. 50, p. 699-721, 2013.

NICOLLINI, A. Qual será o futuro das Fábricas de Administradores. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 2, p. 44-54, 2003.

NOORDEGRAAF, M. Risky business: how professionals and professional fields (must) deal with organizational issues. **Organization Studies**, v. 32, n. 10, p. 1349-1371, 2011.

NORTH, D. C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OCASIO, W.; THORNTON, P. H.; LOUNSBURY, M. Advances to the institutional logics perspective. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T.; MEYER, R. E. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. 2. Ed. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2017. p. 509-531.

OLIVER, C. The antecedents of desinstitutionalization. **Organization Studies**, v. 13, n. 4, pp. 563-588, 1992.

O'REILLY, M.; PARKER, N. 'Unsatisfactory saturation': a critical exploration of the notion of saturated sample sizes in qualitative research. **Qualitative Research**, v. 13, n. 2, p. 190-197, 2012.

OTTERLEI, J. B. What is a profession, and what are the prerequisites for being a profession? In: ÖRTENBLAD, A. (Ed.). **Professionalizing leadership**: debating education, certification and practice. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. p. 31-43.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 4, n. 1, p. 01-12, 2006.

PHILLIPS, N.; MALHOTRA, N. Language, cognition and institutions: studying institutionalization using linguistic methods. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T.; MEYER, R. E. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. 2. Ed. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2017. p. 392-417.

POWELL, W. W. Fields of practice: connections between law and organizations. **Law and Social Inquiry**, v. 21, n. 4, p. 959-966, 1996.

POWELL, W. W.; BRANDTNER, C. Organizations as sites and drivers of social action. In: ABRUTYN, S. (Ed.). **Handbook of contemporary sociological theory** – Handbooks of Sociology and Social Research series. 1. ed. Switzerland: Springer International Publishers, 2016. p. 269-291.

PRING, B.; BROWN, R. H.; DAVIS, E.; BALH, M.; COOK, M. **21 Jobs of the future**: a guide to getting – and staying – employed for the next 10 years. Disponível em: https://www.cognizant.com/whitepapers/21-jobs-of-the-future-a-guide-to-getting-and-staying-employed-over-the-next-10-years-codex3049.pdf. Acesso em: 23 out. 2021.

REALE, M. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo, Saraiva Jur, 2013.

REAY, T.; GOODRICK, E.; HININGS, B. Institutionalization and professionalization. In: FERLIE, E.; MONTGOMERY, K.; PEDERSEN, A. R. (Ed.). **The Oxford handbook of health care management**. Oxford, New York: Oxford University Press, 2016. p. 25-44.

REED, M. Expert Power and control in late modernity: an empirical review and theoretical synthesis. **Organization Studies**, v. 17, n. 4, p. 573-597, 1996.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2004.

ROSSONI, L. O que é legitimidade organizacional? **Organizações & Sociedade**, v. 23, n. 76, p. 110-126, 2016.

RUTGERS, M. R. Be rational! But what does it mean? A history of the idea of rationality and its relation to management thought. **Journal of Management History**, v. 5, n. 1, p. 17-35, 1999.

SANTOS, A. F. P. R. Principais abordagens sociológicas para análise das profissões. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 71, n. 1, p. 21-43, 2011.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Manual de arbitragem**: mediação e conciliação. 8. ed. São Paulo: Forense, 2018.

SCHREIER, M. Qualitative content analysis. In: FLICK, U. (Ed.). **The SAGE handbook of qualitative data analysis**. 1. ed. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2014. p. 170-183.

SCOTT, W. R. The adolescence of Institutional Theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 1, n. 32, p. 493-511, 1987.

SCOTT, W. R. Law and organizations. In: SITKIN, S. B.; BIES, R. J. (Ed.). **The legalistic organizations**. London: Sage Publications, 1994. p. 3-18.

SCOTT, W. R. Lords of the dance: professionals as institutional agents. **Organization Studies**, v. 29, n. 2, p. 219-238, 2008.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**: ideas, interests, and identities. 4. Ed. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2014.

SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. The organization of societal sectors. In SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. (Ed.). **Organizational environments**: ritual and rationality. Beverly Hills: SAGE Publications, 1983. p. 129-153.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos concretos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGON, M. J.; BOOTH, C.; PEARCE; J. Management as a profession: a typology based assessment. **Management Decision**, v. 1, n. 57, p. 2177-2200, 2019.

SENADO FEDERAL. **Atividade legislativa**, mar. 2019. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130900. Acesso em: 14 jul. 2020.

SELZNICK, P. Institutionalism "Old" and "New". **Administrative Science Quarterly**, v. 2, n. 41, p. 270-277, 1996.

SILBEY, S. S. What makes a social science of law? Doubling the social in socio-legal studies in: FEENAN, D. (Ed.). **Exploring the 'socio' of socio-legal studies**. New York: Palgrave Macmillan, 2013. p. 21-36.

SILVERMAN, D. **Interpretação de dados qualitativos**: métodos para análise de entrevistas, textos e interações. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

SMETS, M.; ARISTIDOU, A.; WHITTINGTON, R. Towards a practice-driven institutionalism. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T.; MEYER, R. E. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. 2. Ed. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2017. p. 365-391.

SOBRAL, F.; PECI, A. **Administração**: teoria e prática no contexto brasileiro. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SPENDER, J. C. Management as a regulated profession: an essay. **Journal of Management Inquiry**, v. 1, n. 16, p. 32-42, 2007.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

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

SUCHMAN, M. C.; EDELMAN, L. B. Legal rational myths: the New Institutionalism and the Law and Society tradition. **Law & Social Inquiry**, v. 21, n. 4, p. 903-941, 1996.

SUDDABY, R.; BITEKTINE, A.; HAACK, P. Legitimacy. **The Academy of Management Annals**, v. 11, n. 1, p. 451-478, 2017.

SUDDABY, R.; MUZIO, D. Theoretical perspectives on the professions. In: EMPSON, L.; MUZIO, D.; BROSCHAK, J.; HININGS, B. (Ed.). **The Oxford handbook of professional service firms**. 1. Ed. New York: Oxford University Press, 2015. p. 25-47.

SUTTON, J. R. Rethinking social control. **Law and Social Inquiry**, v. 21, n. 4, p. 943-958, 1996.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: executive succession in the higher education publishing industry, 1958–1990. **American Journal of Sociology**, v. 3, n. 105, p. 801-843, 1999.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. **The institutional logics perspective**: a new approach to culture, structure, and process. England: Oxford University Press, 2012.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L. G. Institutional sources in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 22-39, 1983.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1997, v. 1. p. 196-219.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Direito garantido**: profissões regulamentadas x reconhecidas. Brasília. Disponível em: www.tst.jus.br/radio-outras-noticias/-/asset_publisher/0H7n/content/direito-garantido-profissoes-regulamentadas-x-reconhecidas.Acesso em: 14 jul. 2020.

TURNER, B. S. Institution(s). In: TURNER, B. S. (Ed.). **The Cambridge dictionary of sociology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 300-302.

VARGAS, H. M. Sem perder a majestade: "profissões imperiais" no Brasil. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 28, p. 107-124, 2010.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução e notas de Tomas da Costa – Petrópolis, RJ: Vozes, 2020. (Coleção Sociologia).

WHITTINGTON, R. **Opening strategy**: professional strategists and practice change, 1960 to today. Oxford, New York: Oxford University Press, 2019.

WILENSKY, H. L. The professionalization of everyone? **American Journal of Sociology**, v. 2, n. 70, p. 137-158, 1964.

WOOTEN, M.; HOFFMAN, A. J. Organizational fields: past, present and future. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T.; MEYER, R. E. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. 2. Ed. London: Sage Publications, 2017. p. 55-74.

XAVIER FILHO, J.; FRANCO, S. M.; PAIVA JUNIOR, F. G.; COSTA, M. F**.** A formação em Administração e o dualismo conceitual teoria-prática no Brasil. **Revista de Ciências da Administração**, v. 22, n. 56, p. 43-57, 2020.

APÊNDICES

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor(a),

Esta pesquisa, tendo como tema "**O Processo de Institucionalização da Profissão de Administrador e os Desafios para sua Legitimação no Contexto Brasileiro**", faz parte do trabalho de tese que está sendo desenvolvido pelo pesquisador João Moraes Sobrinho, aluno do Curso de Doutorado Acadêmico em Administração, da Universidade Federal da Paraíba. O trabalho é orientado pelo Professor e Pesquisador Dr. Samir Adamoglu de Oliveira, membro do corpo permanente de professores do Programa de Pós-Graduação em Administração e do Departamento de Administração, da referida instituição.

Os objetivos do estudo são:

- Mapear os atores organizacionais e sociais mais relevantes, que atuam como agentes de legitimação, e seus respectivos papéis no processo de institucionalização da profissão da Administração, no contexto brasileiro;
- Avaliar a percepção dos atores organizacionais e sociais mais relevantes ao campo profissional da Administração acerca do nível de aceitação e reconhecimento da profissão, bem como do papel e perfil esperado pelo profissional de gestão no atual contexto competitivo;
- Identificar os elementos estruturantes da profissão de Administração no Brasil;
- Elencar os elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos mais significativos para a estruturação do campo da Administração, enquanto profissão, no país;
- Compreender os mecanismos que afetam o processo de legitimação da profissão de Administração no Brasil.

Solicitamos a sua colaboração, através de participação em entrevista, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de Administração e Estudos Organizacionais e para os publicar em anais de eventos e periódicos científicos. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em total sigilo. Informamos que esta pesquisa não oferece quaisquer riscos, previsíveis, para a sua integridade.

Esclarecemos que sua participação no estudo é **voluntária** e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações solicitadas pelo Pesquisador(a).

O pesquisador estará a sua disposição a qualquer momento, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, para quaisquer esclarecimentos necessários.

Declaração de ciência

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido(a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados.

_____

Assinatura do Participante da Pesquisa

Contato com o Pesquisador (a) Responsável

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor entrar em contato com o pesquisador João Moraes Sobrinho. Dados a seguir:

Endereço: Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Administração
Programa de Pós-Graduação em Administração
Campus Universitário – João Pessoa – PB – CEP: 58.059-900
Curso de Doutorado Acadêmico em Administração
Telefone: (83) 98743-8317
Correio eletrônico: consultoremfoco@gmail.com

Atenciosamente,

_____

Pesquisador Responsável

Observação: O entrevistado e o pesquisador responsável deverão rubricar todas as folhas do TCLE apondo suas assinaturas na última página do referido Termo. Na hipótese de a entrevista ser realizada por videoconferência ou telefone, a referida autorização pode ser dada de forma oral.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTES ANGRAD

Pesquisa: O Processo de Institucionalização da Profissão de Administrador e os Desafios para sua Legitimação no Contexto Brasileiro

Parte I – Orientações iniciais
a) Agradecimentos
b) Apresentação dos objetivos da pesquisa
c) Compromisso com o anonimato e a política de gestão das informações
d) Autorização para gravação de voz e/ou vídeo

Parte II – Informações a respeito do(a) entrevistado(a)
a) Nome do(a) entrevistado(a)
b) Cargo/Funções/Organização

Parte III – Questões
1) Em sua opinião, qual a importância social da profissão de administrador no Brasil?
2) Qual a sua avaliação pessoal acerca da valorização profissional do Administrador? Há uma adequada inserção dos profissionais da Administração em posições executivas no Brasil?
3) Qual o papel que o(a) senhor(a) atribui aos conselhos federal e regionais de Administração para o fortalecimento da profissão de administrador no Brasil?
4) Qual o papel que o(a) senhor(a) atribui ao profissional para o fortalecimento da profissão de administrador no Brasil?
5) Qual o papel das instituições de ensino no que diz respeito ao processo de consolidação da profissão de administrador no Brasil?
6) Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade da formação do administrador no nosso país?
7) Qual o grau de adequação o(a) senhor(a) atribui ao ensino de Administração em relação aos problemas reais enfrentados pelas organizações?
8) Em sua opinião, quais os principais desafios e obstáculos que se apresentam para uma maior consolidação da Administração, enquanto profissão, no Brasil?
9) Que estratégias poderiam ser adotadas para o aumento do reconhecimento da profissão de Administração perante a sociedade civil e as organizações no atual contexto das profissões?
10) O senhor(a) gostaria de acrescentar algo?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTES ANPAD

Pesquisa: O Processo de Institucionalização da Profissão de Administrador e os Desafios para sua Legitimação no Contexto Brasileiro

Parte I – Orientações iniciais
a) Agradecimentos
b) Apresentação dos objetivos da pesquisa
c) Compromisso com o anonimato e a política de gestão das informações
d) Autorização para gravação de voz e/ou vídeo

Parte II – Informações a respeito do(a) entrevistado(a)
a) Nome do(a) entrevistado(a)
b) Cargo/Funções/Organização

Parte III – Questões
1) Em sua opinião, qual a importância social da profissão de administrador no Brasil?
2) Na sua opinião, qual o nível de reconhecimento que a sociedade e as organizações no Brasil atribuem ao Administrador?
3) Qual a sua avaliação pessoal acerca da valorização profissional do Administrador? Há uma adequada inserção dos profissionais da Administração em posições executivas no Brasil?
4) Em sua opinião, quais os eventuais desafios ou obstáculos que se apresentam para uma maior consolidação da Administração, enquanto profissão, no Brasil?
5) Qual o papel que o(a) senhor(a) atribui aos conselhos federal e regionais de Administração para o fortalecimento da profissão de administrador no Brasil?
6) Qual o papel das instituições de pesquisa no que diz respeito ao processo de consolidação da profissão de administrador no Brasil?
7) Qual o papel esperado do profissional da Administração para a valorização e o aumento do reconhecimento social de sua profissão?
8) Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade da formação do administrador no nosso país?
9) Como o(a) senhor(a) avalia a produção científica, em termos de volume e relevância, na área de Administração no Brasil?
10) Como a pesquisa científica em Administração poderia contribuir para uma maior consolidação e maior reconhecimento social da profissão no Brasil?
11) Qual a importância que as organizações, na sua concepção, atribuem à pesquisa científica em Administração no Brasil?
12) Quais soluções ou caminhos (estratégias) poderiam ser adotados para o aumento do reconhecimento da profissão de Administração perante a sociedade e as organizações?
13) O senhor(a) gostaria de acrescentar algo?

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTE CFA

Pesquisa: O Processo de Institucionalização da Profissão de Administrador e os Desafios para sua Legitimação no Contexto Brasileiro

Parte I – Orientações iniciais
a) Agradecimentos
b) Apresentação dos objetivos da pesquisa
c) Compromisso com o anonimato e a política de gestão das informações
d) Autorização para gravação de voz e/ou vídeo

Parte II – Informações a respeito do(a) entrevistado(a)
a) Nome do(a) entrevistado(a)
b) Cargo/Funções/Organização

Parte III – Questões
1) Em sua opinião, quais os atores sociais que, historicamente, tiveram um papel de destaque no desenvolvimento da Administração, enquanto profissão, no Brasil?
2) Quais os papéis que esses atores desempenharam e desempenham no processo de estruturação do campo profissional da Administração no país?
3) Qual o papel que o(a) senhor(a) atribui aos conselhos federal e regionais de Administração para o fortalecimento da profissão de administrador no Brasil?
4) Quais os marcos regulatórios mais significativos para a Administração?
5) Qual a importância da legislação para a estruturação do campo da Administração profissional?
6) Quais os maiores desafios para a institucionalização da legislação que concerne ao Administrador?
7) Qual o papel esperado do profissional de Administração para o fortalecimento da sua profissão no Brasil?
8) Qual a sua percepção a respeito da aceitação e do reconhecimento do administrador nas organizações no contexto brasileiro?
9) Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade da formação do administrador no nosso país?
10) A que se deve, em sua opinião, a baixa participação relativa de Administradores nas posições executivas em inúmeras organizações no Brasil?
11) Qual a sua avaliação pessoal acerca da valorização profissional do Administrador e de sua inserção no mercado?
12) Em sua opinião, qual a importância social da profissão de administrador frente a outras profissões (como Advocacia, Medicina, Engenharia)?
13) Quais as principais ações ou estratégias desenvolvidas e planejadas para o fortalecimento da profissão de administrador no Brasil?
14) Em sua opinião, quais os principais desafios e obstáculos que se apresentam para uma maior consolidação da administração, no atual contexto das profissões no Brasil?
15) O senhor(a) gostaria de acrescentar algo?

APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ENTIDADES DE REPRESENTAÇÃO EMPRESARIAL/EXECUTIVOS

Pesquisa: O Processo de Institucionalização da Profissão de Administrador e os Desafios para sua Legitimação no Contexto Brasileiro

Parte I – Orientações iniciais
a) Agradecimentos
b) Apresentação dos objetivos da pesquisa
c) Compromisso com o anonimato e a política de gestão das informações
d) Autorização para gravação de voz e/ou vídeo

Parte II – Informações a respeito do(a) entrevistado(a)
a) Nome do(a) entrevistado(a)
b) Cargo/Funções/Organização

Parte III – Questões
1) Qual a importância que o(a) senhor(a) atribui para o administrador e para a Administração na sociedade contemporânea?
2) Qual a sua percepção a respeito do reconhecimento e valorização do administrador nas organizações no contexto brasileiro?
3) Como o senhor avalia a participação relativa (inserção) de administradores nas posições executivas na sua organização?
4) Em sua percepção, qual o nível de reconhecimento social que a sua organização atribui, de maneira geral, ao administrador, frente a outras profissões?
5) Quais as implicações da regulamentação profissional sobre os objetivos de competitividade e eficiência organizacionais?
6) Quais os possíveis caminhos para conciliar a regulamentação das profissões (em geral) e da Administração (em particular), com os objetivos de competitividade e eficiência organizacionais?
7) Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade da formação do administrador?
8) Como o(a) senhor(a) avalia o perfil e o desempenho do profissional de gerencial formado em Administração em relação a outros profissionais de formações diversas que ocupam posições de gestão em sua organização?
9) O senhor(a) gostaria de acrescentar algo?

APÊNDICE F – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTE FEBRAD

Pesquisa: O Processo de Institucionalização da Profissão de Administrador e os Desafios para sua Legitimação no Contexto Brasileiro

Parte I – Orientações iniciais
a) Agradecimentos
b) Apresentação dos objetivos da pesquisa
c) Compromisso com o anonimato e a política de gestão das informações
d) Autorização para gravação de voz e/ou vídeo

Parte II – Informações a respeito do(a) entrevistado(a)
a) Nome do(a) entrevistado(a)
b) Cargo/Funções/Organização

Parte III – Questões

1) Qual a importância que o(a) senhor(a) atribui para o administrador e para a Administração na sociedade contemporânea?
2) Qual a sua percepção a respeito da aceitação e do reconhecimento do administrador nas organizações no contexto brasileiro?
3) Em sua opinião, quais os atores sociais que, historicamente, tiveram um papel de destaque no desenvolvimento da Administração, enquanto profissão, no Brasil?
4) Quais os papéis que esses atores desempenharam e desempenham no processo de estruturação do campo profissional da Administração no país?
5) Quais os marcos regulatórios mais significativos para a Administração?
6) Qual a importância da legislação para a estruturação do campo da Administração profissional?
7) Quais os maiores desafios para uma maior disseminação e institucionalização da legislação que concerne ao Administrador?
8) Como o senhor avalia a participação relativa de Administradores nas posições executivas nas organizações no Brasil?
9) Em sua percepção, qual o nível de reconhecimento social que as organizações atribuem, de maneira geral, ao Administrador, frente a outras profissões?
10) Quais os principais desafios para uma maior inserção profissional do Administrador?
11) Quais as possíveis estratégias, em sua opinião, para aumentar a legitimidade e o *status* da profissão de Administração para a sociedade (em geral) e para as organizações (em particular)?
12) Qual o papel que o(a) senhor(a) atribui aos conselhos federal e regionais de Administração para o fortalecimento da profissão de administrador no Brasil?
13) Qual o papel esperado do profissional de Administração para o fortalecimento da sua profissão no Brasil?
14) Como o senhor avalia a estruturação da profissão de administrador no Brasil hoje?
15) O senhor(a) gostaria de acrescentar algo?

APÊNDICE G – RESUMO EXECUTIVO

OBJETIVO

A Administração é um campo de conhecimentos relativamente recente, cujo processo de estruturação se consolida ao longo do Século XX, ao amparar a industrialização e o desenvolvimento de países capitalistas, mediante disseminação dos princípios administrativos. Na realidade brasileira, apesar do intenso crescimento e popularização da Administração, há evidências de uma participação aquém do esperado de administradores em posições hierárquicas elevadas em organizações no Brasil, sugerindo que dificuldades para uma maior inserção e valorização desse profissional advém da baixa legitimidade da profissão no país – ou seja, do parco reconhecimento social da profissão de administrador. Isso posto, este trabalho buscou compreender o processo de institucionalização da Administração profissional no Brasil, identificando os desafios para sua legitimação no país.

MÉTODO

Com base em entrevistas com 15 representantes do campo da Administração profissional como executivos, docentes, pesquisadores e representantes de associações de classe, conjugadas com ampla pesquisa sobre a legislação vigente, foi possível compreender o processo de desenvolvimento e consolidação da Administração no Brasil e visualizar os desafios e as contradições do campo.

ACHADOS

Os resultados apontam que a Administração profissional no Brasil teve seu processo de institucionalização influenciado pelo de profissões como Medicina, Engenharia e Advocacia (profissões de maior tradição histórica), com base na crença de que a reprodução de tal estrutura, mediante a Lei do Administrador, possibilitaria maior reconhecimento social aos profissionais da Administração, assegurando-lhes melhores oportunidades de ascensão social. Entretanto, essa ideia representa um mito, havendo diversos fatores que afetam a legitimidade da profissão no país: a percepção de baixo reconhecimento e valorização do administrador, que comprometem a inserção desses profissionais; a inadequação de sua legislação, que reproduz os pressupostos de profissões bastante diferentes da Administração; a baixa efetividade das ações desenvolvidas pelas associações de classe; e a própria configuração da atividade administrativa, que apresenta diferenças marcantes em relação às profissões clássicas, como a falta de contato direto com o cliente/usuário, e seu caráter contingencial e contextual.

CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO

Compreender os fatores que afetam a legitimidade de campo permitirá o desenvolvimento de estratégias que resultem em um modelo de profissionalização mais alinhado às demandas da sociedade e das organizações, possibilitando um maior reconhecimento do administrador e do conhecimento gerencial, com implicações positivas sobre a gestão das organizações. Baseado na compreensão da dinâmica institucional, projeta-se um cenário de maior liberdade para a atuação do administrador, em face da tendência de redução de barreiras legais, o que implicará em maiores desafios para sua inserção, em função do aumento da competição entre esses profissionais. A empregabilidade, o desenvolvimento de novas competências e a gestão de carreira serão fatores ainda mais decisivos para o sucesso do administrador em um futuro próximo.