



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

**LINDOMAR PINTO DA SILVA**

**A INFLUÊNCIA DA REFORMA GERENCIAL SOBRE A CULTURA DE UMA  
ORGANIZAÇÃO PÚBLICA: A SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA  
BAHIA EM ANÁLISE**

**Salvador  
2011**

**LINDOMAR PINTO DA SILVA**

**A INFLUÊNCIA DA REFORMA GERENCIAL SOBRE A CULTURA DE UMA  
ORGANIZAÇÃO PÚBLICA: A SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA  
BAHIA EM ANÁLISE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul

**Salvador  
2011**



Escola de Administração - UFBA

S586 Silva, Lindomar Pinto da

A influência da reforma gerencial sobre a cultura de uma organização pública: a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia em análise / Lindomar Pinto da Silva. – 2011.

378 f.

Orientadora: Profa. Dra. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2011.

1. Bahia. Secretaria da Fazenda. – Estudo de casos. 2. Cultura organizacional. 3. Desenvolvimento organizacional. 4. Reforma administrativa. 4. Administração pública. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 351.001

**LINDOMAR PINTO DA SILVA**

**A INFLUÊNCIA DA REFORMA GERENCIAL SOBRE A CULTURA DE UMA  
ORGANIZAÇÃO PÚBLICA: A SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA  
BAHIA EM ANÁLISE**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Administração,  
Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Aprovada em 17 de maio de 2001

**Banca Examinadora**

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul**

Doutora em Urbanisme - Université Paris XII - França  
Universidade Salvador - UNIFACSA

.....

**Prof. Dr. Alexandre de Pádua Carrieri**

Doutor em Administração - UFMG  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

.....

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Janann Joslin Medeiros**

Doutora em Administração Pública - University of Southern Califórnia, Estados Unidos  
Universidade de Brasília - UnB-

.....

**Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho**

Doutor em Regional Planning, University of London, Inglaterra  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

.....

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva**

Doutora em Administração - UFBA  
Universidade Federal da Bahia

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus. Aquele que é responsável pela nossa existência e que nos concede a vida e a energia para realizarmos os nossos sonhos.

Agradeço também à minha família Vasti, Abner e Acса, esposa e filhos que conseguiram suportar as muitas ausências necessárias para que este trabalho pudesse ser realizado.

Aos meus pais que sempre me incentivaram nos desafios da vida principalmente no incentivo aos estudos que me permitem conquistar mais uma etapa da vida.

Agradeço imensamente á professora Élvia Fadul, minha orientadora, que com sua paciência, sabedoria e orientações me ajudou e me permitiu chegar ao final de mais um projeto de vida. Sem seu apoio não seria possível chegar a este momento.

Agradeço também ao Secretário da Fazenda, Dr. Carlos Martins e aos Superintendentes de Gestão Fazendária e de Administração Tributária, Srs Luiz Roberto Ferreira e Claudio Meirelles que me apoiaram neste projeto e ainda possibilitaram que eu pudesse realizar uma parte desse doutorado na École des Hautes Études de Montreal – HEC Montreal, Canadá.

Aos colegas Diretor da DAT Norte, Ariosvaldo Moreira e à Inspetora da Sefaz em Feira de Santana, Maria Conceição Alves, pelo apoio fundamental neste processo, bem como aos supervisores desta unidade pela colaboração muito útil e necessária durante esta etapa da minha vida: Maria das Graças Carneiro, Edilton Sampaio e Wilson Novais.

À CAPES pela bolsa de estudos para a realização do estágio de doutorado sandwich, na École des Hautes Études de Montreal – HEC Montreal, Canadá.

Ao professor da Omar Aktouf, professor da École des Hautes Études de Montreal – HEC Montreal, Canadá, que me orientou durante o estágio realizado nesta universidade, com quem pude avançar nas minhas pesquisas

Agradeço também aos meus colegas da Inspetoria de Feira de Santana que me apoiaram neste processo e aos demais servidores da Secretaria da Fazenda que se dispuseram a ser entrevistados, fornecendo informações muito úteis para a construção desta pesquisa.

Aos demais amigos que me incentivaram neste processo, sabendo das dificuldades que são inerentes a um processo tão importante como este.

Ao programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, na pessoa do professor José Antônio Gomes de Pinho, por patrocinar oportunidades riquíssimas para o meu aprendizado.

Agradeço também aos nobres colegas que tão bem desempenham suas atividades na secretaria do NPGA-UFBA, a exemplo de Anaélia e Dacy, principalmente, pelos auxílios tão importantes durante nosso percurso enquanto alunos do NPGA.

Agradeço também aos colegas da turma de 2007 que ao longo deste tempo proporcionaram momentos muito importantes para que eu pudesse aprender muitas coisas para que eu conseguisse chegar ao final deste processo.

Imensamente também agradeço aos professores Dra.Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva e Dr Alexandre de Pádua Carrieri, pelas valiosíssimas contribuições que me deram durante a qualificação do projeto que me permitiram melhorar muito esta pesquisa.

Aos membros da banca: Dra.Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva, Dr Alexandre de Pádua Carrieri, Dr. José Antônio Gomes de Pinho e Dra. Janann Joslin Medeiros, pelas contribuições para que este trabalho fosse aperfeiçoado e seja possível avançar ainda mais na investigação do mundo das organizações públicas brasileiras.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi investigar os efeitos da Reforma Gerencial sobre a cultura organizacional em uma organização pública brasileira. Para a realização do estudo, o processo de modernização da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia foi analisado, que procurou transformar a sua cultura organizacional para torná-la mais eficiente, eficaz e voltada para resultados. Assim, esta pesquisa investigou como a organização articulou os diversos discursos que eram impregnados pela ideologia gerencial na tentativa de viabilizar uma mudança na cultura dos seus servidores. Utilizou-se como proposta teórico-metodológica a abordagem de Meyerson e Martin (1987), Martin e Frost (2001), Frost et al (1991) e Fischer, França e Santana (1993). Esses autores procuram analisar a cultura organizacional a partir de três perspectivas: integração, diferenciação e fragmentação. A perspectiva da integração pressupõe a existência de uma cultura organizacional homogênea, integrada e que os membros da organização compartilham igualmente os significados culturais. A perspectiva da diferenciação compreende a cultura compartilhada apenas dentro de grupos. Por fim, na perspectiva da fragmentação, a ambigüidade é a característica marcante da cultura organizacional. Por outro lado, investigou também em que medida os processos implantados pela alta administração foram capazes de efetuar transformações culturais conforme previam as diretrizes da reforma gerencial. Para isso, as perspectivas de Carrieri e Rodrigues (2001) e Rodrigues (2006) foram utilizadas. Enquanto os primeiros autores apresentam o papel da contracultura na preservação dos valores culturais, Rodrigues (2006) descreve o efeito do ambiente institucional para apoiar ou não processos internos de mudança cultural. O trabalho utilizou a Análise do Discurso (AD) como estratégia de análise dos dados, utilizando as dimensões das figuras, temas e estratégias de manipulação propostos por Fiorin (2008) e as estratégias de persuasão de Faria e Linhares (1993). Os resultados demonstram que a alta administração adotou uma visão de cultura na perspectiva da integração, além de uma abordagem funcionalista na medida em que utilizou vários instrumentos com o objetivo de efetuar transformações culturais que julgava necessárias. Enquanto isso, os grupos de atores organizacionais analisados adotam uma visão de cultura na perspectiva da diferenciação, principalmente em função dos seus interesses e atividades realizadas por cada um deles. As diversas interpretações dos artefatos inseridos na organização permitem inferir que a fragmentação se manifesta na ambigüidade com que os diversos grupos interpretam os significados daqueles elementos, e é reforçada pelos conflitos internos que marcam o período analisado nesta pesquisa: do ano de 1995 a 2010. No que se refere à mudança cultural, a ambigüidade na interpretação dos elementos inseridos na organização e a visão que os servidores possuem sobre o estado parecem contribuir como dificultador para a aderência dos servidores aos pressupostos trazidos pela reforma gerencial, o que em certa medida permite concluir que a organização ainda é fortemente marcada por valores que estão presentes nos modelos de administração patrimonialista e burocrático, demonstrando ainda um distanciamento em relação aos valores culturais que se relacionam ao modelo gerencial de administração pública.

**Palavras-Chave:** Cultura organizacional, Administração Pública, Mudança Cultural, Gerencialismo, Patrimonialismo



## ABSTRACT

The goal of this research was to investigate the effects of managerial reform on the organizational culture in a Brazilian public organization. To conduct the study, the process of modernization of the Treasury Department of the State of Bahia was analyzed, which sought to transform its organizational culture to make it more efficient, effective and result driven. Thus, this research investigated how the organization has articulated the various discourses that were impregnated by the managerial ideology in an attempt to ensure a change in the culture of its servants. As a theoretical and methodological approach the Meyerson and Martin (1987), Martin Frost (2001), Frost et al (1991) Fischer, France and Santana (1993) approach was used.. These authors seek to analyze the organizational culture from three perspectives: integration, differentiation and fragmentation. The prospect of integration presupposes the existence of a homogeneous and integrated organizational culture, and that the members of the organization also share the cultural meanings. The prospect of differentiation comprises culture shared only within groups. Finally, in the fragmentation perspective, ambiguity is the compelling characteristic of organizational culture. On the other hand, we also investigated to what extent the processes established by senior management were able to make cultural changes as foreseen by the guidelines of the managerial reform. For this, the prospects of Carrieri and Rodrigues (2001) and Rodrigues (2006) were used. While the first authors present the role of counterculture in the preservation of cultural values, Rodrigues (2006) describes the effect of the institutional environment to support or not internal processes of cultural change. The work used the Discourse Analysis (DA) as a strategy for data analysis, using the dimensions of the figures, themes and strategies of manipulation proposed by Fiorin (2008) and the strategies of persuasion by Faria and Linhares (1993). The results show that senior administration adopted a vision of culture from the perspective of integration besides a functionalist approach in that it used various instruments with the objective of doing cultural changes they thought necessary. Meanwhile, the groups of organizational actors that were analyzed adopt a view of culture from the perspective of differentiation, mainly in relation to their interests and activities performed by each one of them. The various interpretations of the artifacts introduced into the organization allow to infer that the fragmentation manifests itself in the ambiguity with which the various groups interpret the meanings of those elements, and is enhanced by the internal conflicts that mark the period analyzed in this study: from the years 1995 to 2010. With regard to cultural change, the ambiguity in the interpretation of the elements introduced into the organization and the vision that the servants have regarding the state seem to contribute as a hinderer to the adherence of the servants to the assumptions brought by the managerial reform, which to some extent allows us to conclude that the organization is still strongly marked by values that are present in the models of bureaucratic and patrimonialistic administration, showing further a distancing from the cultural values that relate to the management model of public administration

**Key – Words:** Organizational Culture, managerial Reform, management Public, Managerialism, Patrimonialism

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Distribuição geográfica da SEFAZ-BA	23
Quadro 1 –	Componentes do Projeto de Modernização PNAFE	29
Quadro 2 –	Ações Implementadas na organização SEFAZ-BA	32
Quadro 3 –	Enunciadores e material de análise	58
Quadro 4 –	Modelos de Gerencialismo	70
Quadro 5 –	Evolução dos Modelos de Gerencialismo	70
Quadro 6 –	Tipologia de Alvesson e Berg	88
Quadro 7 –	Comparação entre as perspectivas de análise cultural	113
Quadro 8–	Características da mudança cultural em cada perspectiva	118
Figura 2 –	Modelo da dinâmica cultural de Hatch	120
Figura 3 –	Modelo da evolução cultural de Zheng, Qu e Yang	122
Quadro 9 –	Estágios organizacionais, tipos de mecanismo cultural e dinâmica cultural	123
Figura 4 –	Foto realização do dia D em uma unidade regional da Sefaz	150
Figura 5 –	Logotipo do programa SATISFAZ	171
Figura 6 –	Reunião de apresentação de sugestões do SATISFAZ	173
Quadro 10–	Metas estratégicas da SEFAZ-BA	177
Quadro 11 –	Principais características da Organização SEFAZ-BA	209
Figura 7 –	A luta pela Unificação dos sindicatos	222
Quadro 12 –	Principais culturas identificadas na organização	326

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Quadro de Funcionários da SEFAZ-BA	24
Tabela 2 – Categorias de Investimentos do PNAFE	28

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

3Es –	Encontro Nacional de Estratégia
AAFEb –	Associação dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia
ACP –	Sistema de Apropriação dos Custos Públicos
AD –	Análise do discurso
AF –	Auditor Fiscal
AFFB –	Associação dos Funcionários Fiscais da Bahia
AFFC –	Associação dos Funcionários Fazendários Celetistas
ALBA –	Assembleia Legislativa da Bahia
ANPAD –	Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
ASP –	Agente de Serviços Público
ATE –	Agente de Tributos Estaduais
BAR –	Brazilian Administration Review
BID –	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDORG –	Coordenação de Desenvolvimento Organizacional
CEF –	Caixa Econômica Federal
DASP –	Departamento de Administração do Serviço Público
DAT –	Departamento de Administração Tributária
DEM –	Partido Democrata
DFMT –	delegacia de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito
DIRAT –	Diretoria de Atendimento
ENANPAD –	Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
ENAPG –	Encontro Nacional de Administração Pública e Governança
ENEO –	Encontro Nacional de Estudos Organizacionais
ENGPR –	Encontro Nacional de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho
GDFISCO –	Sistema de Gestão de Desempenho do Grupo Fisco da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
GESPÚBLICA –	Programa de Excelência em Gestão Pública
GETRI –	Gerência de Tributação da Secretaria da Fazenda da Bahia
IAF –	Instituto dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia
IAPSEB –	Instituto de Assistência e Previdência Social da Bahia

ICMS –	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes e Comunicações
IPVA –	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
LEF –	Lei de responsabilidade Fiscal
NDSH -	Núcleo de Desenvolvimento do Ser Humano
PC do B –	Partido Comunista do Brasil
PDF –	Prêmio por Desempenho Fazendário
PDRAE –	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PFL –	Partido da Frente Liberal
PGM –	Programa de Gerenciamento de Mercado
PNAFE –	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros
PRI –	Programa de Rotinas Internas
PROCAD –	Programa Permanente de Capacitação e Desenvolvimento dos membros do Grupo Fisco da Bahia
PROMOSEFAZ –	Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda
PRS –	Sistema de Procedimentos e Rotinas da Sefaz
PT –	Partido dos Trabalhadores
RAC –	Revista de Administração Contemporânea
RAE –	Revista de Administração de Empresa
RAUSP –	Revista de Administração da Universidade de São Paulo
SAC –	Serviço de Atendimento ao Cidadão
SAT –	Superintendência de administração Tributária
SEFAZ –	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SENP –	Sistema Estadual de Negociação Permanente
SINDIFAZ –	Sindicato dos Servidores Fazendários do Estado da Bahia
SINDIFISCO –	Sindicato dos Servidores do fisco da Bahia
SINDSEFAZ –	Sindicato dos Servidores do Fisco do Estado da Bahia
UCE –	Unidade de Coordenação Estadual
UCP –	Unidade de Coordenação de Programa
UCS –	Universidade corporativa do Serviço Público

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>2 IDENTIFICANDO O <i>LOCUS</i> DA PESQUISA: A SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA</b>	<b>22</b>
2.1 AS SECRETARIAS DE FAZENDA NO BRASIL: UM DISCURSO GERAL PARA ORGANIZAÇÕES DIVERSAS	25
2.2 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA SEFAZ-BA	30
<b>3 CAPÍTULO METODOLÓGICO</b>	<b>38</b>
3.1 AS PESQUISAS COM ANÁLISE DO DISCURSO EM ORGANIZAÇÕES	38
3.2 O QUE É O DISCURSO	41
3.3 A ANÁLISE DO DISCURSO	46
3.4 TIPO DE PESQUISA	51
<b>3.4.1 Procedimentos da pesquisa</b>	<b>51</b>
<b>3.4.2 Indivíduos da pesquisa e a coleta de dados</b>	<b>55</b>
<b>3.4.3 Identificando os enunciadores dos discursos</b>	<b>56</b>
<b>3.4.4 O corpus definido por enunciador</b>	<b>58</b>
<b>4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>	<b>59</b>
4.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL:	59
<b>4.1.1 Os modelos de Administração Pública no Brasil: o patrimonialismo</b>	<b>59</b>
<b>4.1.2 A burocracia: em busca da eficiência da Administração Pública</b>	<b>61</b>
<b>4.1.3 Gerencialismo e Reforma do Estado: bases e características</b>	<b>64</b>
<b>4.1.4 Em 1995: A formalização de um modelo gerencial para o setor público</b>	<b>66</b>
<b>4.1.5 Em busca de uma cultura gerencial</b>	<b>72</b>
<b>4.1.6 O contexto brasileiro das reformas do Estado – pós- 1995</b>	<b>74</b>
4.2 CULTURA E CULTURA ORGANIZACIONAL: UMA INTRODUÇÃO AO TEMA	79
<b>4.2.1 Conceitos de Cultura</b>	<b>81</b>
<b>4.2.2 Os Estudos Culturais Em organizações</b>	<b>86</b>
<b>4.2.3 Elementos da Cultura Organizacional</b>	<b>93</b>
<b>4.2.3.1 Artefatos e Valores da cultura organizacional</b>	<b>96</b>
<b>4.2.4 Diferentes Perspectivas da Abordagem da Cultura Organizacional</b>	<b>100</b>
4.2.4.1 Perspectiva da Integração	103
4.2.4.2 Perspectiva da Diferenciação	106
4.2.4.3 Perspectiva da Fragmentação	109
<b>4.2.5 Mudança Cultural</b>	<b>114</b>

<b>5 EM BUSCA DA MUDANÇA CULTURAL NA SEFAZ</b>	<b>126</b>
5.1 A MUDANÇA ORGANIZACIONAL A PARTIR DO DISCURSO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO	126
5.1.1 A Organização antes do processo de modernização	127
5.1.2 O Início do Processo de Modernização	138
5.1.3 O Programa de Gerenciamento de Mercado – PGM – gestão por resultado e controle	145
5.1.4 O programa de qualidade: eficiência, qualidade, cliente e integração	149
5.1.5 Estrutura Organizacional: flexibilidade, agilidade e autonomia	153
5.1.6 O Prêmio por Desempenho Fazendário - PDF: meritocracia, comprometimento e resultados	161
5.1.7 Programa SATISFAZ: a valorização das pessoas e um ambiente agradável para se trabalhar	167
5.1.8 Planejamento Estratégico e orientação para resultados	175
5.1.9 O Plano de Carreira: Valorização das pessoas e crescimento profissional	178
5.1.10 O Sistema de Gestão de Desempenho do Grupo Fisco – GD Fisco: avaliação de desempenho e desenvolvimento na carreira	184
5.1.11 Integração: Um valor que é desejado em uma organização complexa	190
5.1.12 Transparência e controle Social: Prestar Contas à Sociedade	191
5.1.13 Participação e Democracia	194
5.1.14 Profissionalização: uma tentativa de golpe no patrimonialismo e a valorização das pessoas	198
5.1.15 Foco no atendimento e sociedade: o cliente da SEFAZ é o rei?	201
5.1.16 Uma análise dos discursos da alta administração	208
5.2 A CULTURA ORGANIZACIONAL NOS DISCURSOS DO SINDICATO	215
5.2.1 A valorização das pessoas na visão do Sindicato	228
5.2.2 O Sindicato e o Processo de Modernização da SEFAZ	232
5.2.3 O Prêmio por Desempenho Fazendário – PDF no discurso do Sindicato	236
5.2.4 O GD FISCO e a visão do Sindicato:	240
5.2.5 A dimensão Política e a ação Sindical na SEFAZ	242
5.2.6 O que relevam os discursos do Sindicato dos Fazendários	246
5.3 A CULTURA ORGANIZACIONAL NA VISÃO DO INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS	253
5.3.1 Egocentrismo funcional: uma categoria que diferencia e separa	264
5.3.2 O IAF e os Direitos dos servidores Públicos – o Abono Pecuniário	266

<b>5.3.3 O IAF e os discursos Organizacionais de Modernização</b>	<b>267</b>
<b>5.3.4 Uma Análise do discurso do IAF</b>	<b>271</b>
<b>5.4 A VISÃO DOS SERVIDORES DA SEFAZ SOBRE A CULTURA ORGANIZACIONAL</b>	<b>274</b>
<b>5.4.1 Abrindo os discursos dos servidores</b>	<b>275</b>
<b>5.4.2 Os servidores e a relação entre política e administração pública</b>	<b>281</b>
<b>5.4.3 O Programa de Qualidade no discurso dos servidores</b>	<b>289</b>
<b>5.4.4 O Prêmio por Desempenho Fazendário na Visão dos Servidores</b>	<b>292</b>
<b>5.4.5 O Sistema de Avaliação de Desempenho – O GDFISCO</b>	<b>297</b>
<b>5.4.6 O Estado E a visão dos Servidores</b>	<b>303</b>
<b>5.4.7 Em Busca da padronização organizacional: um confronto com a autonomia do servidor fazendário</b>	<b>305</b>
<b>5.4.8 O paradoxo do envolvimento: com os colegas e o meu trabalho sim, com a secretaria...</b>	<b>313</b>
<b>5.4.9 Uma análise dos discursos dos servidores</b>	<b>321</b>
<b>6 CONCLUSÕES</b>	<b>329</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>352</b>
<b>APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista 1</b>	<b>377</b>
<b>APÊNDICE B – Modelo de Análise</b>	<b>379</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho investiga um caso de proposta de mudança cultural em uma organização pública. Usando como contexto o processo de Reforma do Estado, iniciado no Brasil, em 1995, buscou-se analisar os efeitos desse processo dentro de uma organização pública, vinculada ao governo do Estado da Bahia. Sabe-se que a partir da reforma do Estado iniciada em 1995, as organizações públicas foram invadidas por projetos que viabilizariam transformações significativas em suas formas de gestão que possibilitariam um melhor atendimento aos cidadãos e promoveriam a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade das ações das administrações públicas.

O que se propõe é analisar os efeitos de um processo de modernização em uma organização pública, pertencente à Administração Pública do estado da Bahia, a Secretaria da Fazenda, tendo em vista um projeto de modernização amplo que se processou nela, que entre outros objetivos previa a necessidade de mudança cultural para o alcance dos resultados organizacionais.

A reforma gerencial compreende a transformação no modo de gerenciar a Administração Pública. Bresser Pereira (1998, p.109) considera que ela está baseada na “idéia de transferir maior autonomia e maior responsabilidade aos administradores públicos, e tornar a administração pública voltada para o cidadão-cliente”. Dentro desta abordagem, segundo o mesmo autor, a reforma gerencial melhora a governança do Estado, o que possibilita gerir com mais eficiência os recursos públicos em busca dos resultados que se esperam da administração Pública.

A Reforma Gerencial pressupõe a mudança na concepção de funcionamento do Estado. Significa transformar a gestão burocrática vigente na Administração Pública em uma administração Pública voltada para os interesses da sociedade. Segundo Bresser Pereira (1998, p.111), a Reforma Gerencial pode ser caracterizada por três grandes aspectos: a) visa aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos ou agências do Estado b) melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e de sua burocracia, c) assegurar o caráter democrático da administração pública”.

Uma análise das medidas adotadas a partir da reforma do Estado, conforme descrito no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, pressupõe

intervenções nas dimensões : a) dimensão institucional-legal, b) dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais e c) dimensão-gestão (BRESSER PEREIRA, 1998, p.25). As ações implementadas a partir da reforma gerencial no setor público objetivavam a transformação da forma de gerir as organizações públicas, conforme se depreende dos seus objetivos. Dentro destes objetivos, destaca-se como elemento necessário, conforme prescreve o PDRAE (1995), a mudança cultural, como uma dimensão importante a ser transformada. A cultura organizacional das organizações públicas foi identificada como um entrave ao processo de mudança pretendido na Nova Administração Pública. Era importante que, diante do processo de mudança, novos valores fossem incorporados ao setor público, pois com estes novos valores novas ações poderiam ser postas em prática.

O PDRAE destaca: “os obstáculos a uma administração pública eficiente só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal ocorra uma mudança cultural no sentido da administração pública gerencial” (BRASIL, 1995, p. 38), ou ainda “esta dimensão diz respeito a um elemento central da técnica administrativa de como fazer, com que métodos, de que modo, sob orientação de quais valores” (PDRAE, 1995, p.38)

É neste contexto de implementação de reformas gerenciais no Brasil que o Estado da Bahia também inicia seu processo de mudança. A modernização da Administração Pública na Bahia seguiu o mesmo modelo preconizado pelas reformas em nível federal, e isto pode ser visto tanto nos processos que foram criados pelo Estado como na declaração seguinte: “o Estado da Bahia, ao desencadear, a partir dos primeiros anos da década de 90, um amplo processo de modernização administrativa, alinhou-se às iniciativas do governo federal” (BAHIA, 2002, P.73).

Nesta tese, trata-se particularmente da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – SEFAZ-BA que é órgão da Administração pública Direta do governo do Estado da Bahia, criada em 16 de agosto de 1895, atualmente é regida pelo decreto 7.921 de 02 de abril de 2001. Ela possui a missão “prover e administrar os recursos financeiros para viabilizar as políticas públicas do Estado, e orientar o cidadão quanto à importância do pagamento dos tributos e do controle da aplicação dos recursos públicos”(SEFAZ, 2008, p.2). Ela iniciou o processo de modernização no ano de 1995, ainda que algumas ações mais específicas possam ser identificadas antes deste período.

No caso específico da SEFAZ-BA, a dimensão cultura organizacional foi posta como igualmente importante para a construção de um novo modelo de organização. Assim, propostas em busca da “promoção de um novo modelo gerencial e organizacional plenamente

adequado e capaz de absorver novas metodologias” (SEFAZ, 1997, p.8) e “criar e institucionalizar a cultura do planejamento”(SEFAZ, 1997, p.20) fizeram parte do projeto de mudança organizacional iniciada em 1995, no período da reforma gerencial do setor público.

A cultura organizacional passou a constituir-se em um elemento importante no contexto dos estudos organizacionais, para alguns, assumindo o papel de mais uma variável gerenciável e responsável pelo sucesso empresarial, e por isso esta temática vem sendo sistematicamente estudada (ALVESSON, 2007; FREITAS, 2007). Desde a década de 1980, quando surgiram os primeiros estudos sobre cultura organizacional, que lhe atribuíam a solução de todos os problemas organizacionais, até a presente data, inúmeros estudos continuam sendo realizados como forma de compreender os aspectos mais importantes deste construto que se revela cada dia mais interessante do ponto de vista da pesquisa científica. Este interesse pode ser confirmado pela quantidade de trabalhos que são produzidos no Brasil e em outros países sobre a temática cultura organizacional.

Para este trabalho, uma definição de cultura organizacional deve abranger um conjunto de valores que refletem e se refletem em artefatos visíveis que se alteram em função de fatores internos e/ou externos à própria cultura organizacional (LARAIA, 2001; SAHLINS, 1997; GEERTZ; JAIME JR, 2002, 2003; JAIME JR; SERVA, 1995) Dentro desta linha, ainda, a cultura deve considerar as diversas interações entre os indivíduos e grupos o que confere à cultura características específicas dentro do mesmo grupo organizacional em função de fatores diversos, a exemplo de grupo profissional, interesses pessoais e de grupo, etnia e classe social. Desta forma, este trabalho adota a abordagem cultural de ver a organização como culturas, na medida em que adota o conceito de Meyerson e Martin (1987), ressaltando que discussões sobre a abordagem funcionalista da cultura serão apresentadas como forma de compreender a perspectiva cultural proveniente das ações da alta administração desta organização.

Uma abordagem que é importante destacar é a feita por Martin e Frost (2001) e Meyerson e Martin (1987) e aperfeiçoada por Fischer, França e Santana (1993). Para estes autores, as organizações podem ser pensadas em termos de culturas únicas, monolíticas e integradas. Podem ser pensadas como possuindo culturas diferenciadas que variam em função dos diversos grupos dentro da organização. E também a cultura da organização pode ser pensada como sendo completamente vista como fragmentada. Esta abordagem constitui-se um instrumento de análise importante na medida em que considera a cultura organizacional a partir de diversos atores e grupos de atores, que possuem sentidos e interesses diferentes sobre

os mesmos elementos da organização. A organização deixa de ser vista como uma unidade totalmente integrada e passa a ser vista como um conjunto de indivíduos que em algum aspecto podem ter valores totalmente compartilhados entre todos, em outros momentos, alguns valores só conseguem ser compartilhados por alguns indivíduos e alguns grupos, enquanto outros valores apenas são compartilhados temporariamente.

Neste sentido, este trabalho vai se orientar pela abordagem trazida por Sahlins (1997) e Geertz (1989) para a análise cultural e do processo de mudança cultural e pelas visões de Martin e Frost (2001), Meyerson e Martin (1987) e Fischer et al (1993) para avaliar o grau de homogeneidade da cultura organizacional. Ao verificar inicialmente o processo de mudança organizacional, vários elementos foram introduzidos no contexto organizacional (artefatos, signos, valores, significados, crenças). Estes deveriam induzir os indivíduos a se comportarem de determinadas maneiras que reforçassem o sentido que estes têm para a alta administração da organização.

Entretanto, é importante lembrar, e é nesta linha que este trabalho se orienta, que os indivíduos possuem conhecimento e hábitos acumulados de muitos anos (LARAIA, 2001); possuem uma estrutura de signos e significados dentro da organização também sistematizados historicamente (SAHLINS, 1997) e atuarão no sentido da defesa de seus interesses para a preservação (“imunização cultural” - BAUER, 1999) da cultura organizacional que foi construída socialmente ao longo de anos (BERGER; LUCKMANN, 2005).

Assim, e por isso, as ações implementadas serão analisadas à luz do processo de mudança cultural dentro da abordagem histórico-estrutural prescrita por Sahlins, considerando os aspectos das perspectivas de Martin e Frost (2001) e Meyerson e Martin (1987) e Fischer et al (1993) que entendem que a cultura organizacional caracteriza-se pela existência de três perspectivas – integração, diferenciação e fragmentação, em busca da compreensão da historicidade da cultura desta organização, dos significados e sentidos que cada ação assumiu para cada indivíduo e grupo, e como se articularam os indivíduos para que as transformações caminhassem em direção a atender aos significados que eles possuíam acerca de cada evento.

Na abordagem de Martin e Frost (2001) e Meyerson e Martin (1987) destaca-se o fato de que ao ver a cultura organizacional através de uma das três perspectivas, as ações, as causas e os efeitos das mudanças diferem muito entre si. Por isso, considerando a necessidade de avaliar os grupos que foram selecionados para esta pesquisa, e se existem efetivamente uma cultura monolítica, diferenciada entre grupos ou ambigüidade que caracteriza toda a organização, esta abordagem será extremamente útil.

Diante deste cenário que se apresenta da reforma gerencial, que planeja efetuar mudanças significativas na cultura organizacional das organizações públicas em busca da eficiência, foco no cidadão e qualidade, além de outros valores, e considerando as discussões preliminares sobre a cultura organizacional e suas dificuldades tanto de uma uniformidade de compreensão quanto de clareza nos processos de intervenção sobre a cultura organizacional, bem como da dificuldade de se atuar para transformar valores já internalizados pelos indivíduos ao longo de um processo histórico, propomos o seguinte problema de pesquisa:

*Qual a influência da reforma gerencial sobre a cultura organizacional da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, a partir do ano de 1995?*

É fato que a reforma gerencial efetuou transformações em diversas áreas do Estado, a exemplo das privatizações e mudanças em tecnologia da informação. Entretanto em algumas áreas este efeito não é sistematicamente avaliado, a exemplo do funcionamento das organizações públicas e os valores orientadores das práticas administrativas. Neste sentido, este trabalho adota como hipótese a ser verificada o que se segue:

*As mudanças produzidas a partir da reforma gerencial no setor público, a partir do ano de 1995, além das transformações em áreas importantes como tecnologia, processos e atendimento virtual, influenciaram a cultura organizacional da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, desenvolvendo os valores essenciais ao modelo gerencial*

Partindo então do problema de pesquisa e sua contextualização, bem como da hipótese destaca, o objetivo geral desta pesquisa é proposto a seguir: **Analisar como a reforma gerencial influenciou a cultura organizacional da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, a partir do ano de 1995.** E como objetivos específicos, esta pesquisa procurou:

- Discutir como a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia se apropriou do modelo gerencial proposto, identificando e analisando as ações implementadas objetivando a mudança cultural, *para entender os objetivos pretendidos e a forma de implementação;*
- Identificar e analisar como as características internas da organização permitiram a articulação dos atores durante o processo de mudança e como o processo foi afetado por estas articulações *de forma a compreender como se formaram as*

*articulações dos atores internos para impedir, viabilizar ou alterar as mudanças pretendidas*

- Identificar, analisar e comparar as características da cultura organizacional anterior à reforma, propostas pelas mudanças e a atual, buscando identificar as suas convergências, divergências e suas principais causas;
- Analisar como se configura a cultura organizacional na Secretaria da Fazenda dentro da proposta teórica de Martin e Frost ( 2001) e Meyerson e Martin ( 1987), a saber: integração, diferenciação e fragmentação para verificar como os elementos culturais são compartilhados pelos diversos grupos que compõem esta organização

Este trabalho se tornou relevante por uma série de argumentos presentes no corpo deste trabalho, bem como no que se destaca abaixo. Entre estas justificativas, destaca-se a relevância do estudo no que se refere ao fato de explicitar como os indivíduos se articulam para manter seus privilégios, dificultando ações que alterem o seu *status quo*. Abaixo destacam-se outras justificativas:

- a) A avaliação dos efeitos das reformas no setor público normalmente concentra-se sobre os aspectos formais das estruturas e processos de funcionamento, sem procurar dar conta dos elementos simbólicos que permeiam as tentativas de mudanças e as resistências que se formam em torno delas;
- b) Passados já mais de 15 anos do início da reforma gerencial e considerando os intensos investimentos financeiros nesta organização para transformar seu modo de funcionamento, torna-se fundamental avaliar os efeitos na prática deste processo em áreas menos visíveis da organização, mas que foram também objeto de ação para transformação. US\$ 30 milhões de dólares no primeiro dos três grandes empréstimos para modernização. Destes, cerca de US\$ 7,5 milhões foram empregados apenas na área de gestão, incluindo cursos, programas gerenciais, cursos na área comportamental, trabalhos em equipe, pós-graduação, programa de qualidade.
- c) Em nível teórico, há uma demanda por estudos na área cultural, que, proposta ainda em 2001(Fischer e Mac-Allister, 2001), repete-se outra vez 2006(Carrieri, 2006) como forma de se construir uma” comunidade de discurso” que

possa congregar atores que procurem aprofundar ainda mais as discussões sobre um tema que suscita interesses cada vez maiores, haja vista o aumento da produção científica englobando dissertações, teses de doutorado e nos principais periódicos e encontro da ANPAD;

- d) Outra justificativa importante para esta pesquisa concentra-se em aprofundar estudos realizados nesta organização para responder questões que não foram respondidas em função dos objetivos a que se propuseram aqueles trabalhos. Além disto, parte destes trabalhos tem destacado os grandes benefícios das mudanças organizacionais, a eficiência e o nível de excelência alcançados por esta organização, fora e dentro do Estado da Bahia o que suscita interesse em investigar a influência destas na cultura organizacional.
- e) Uma análise da produção científica sobre cultura revela a baixa quantidade de artigos sobre o tema na área pública. Durante os anos de 1997 a 2007, apenas 43 artigos foram publicados sobre a temática(SILVA; FADUL,2008), o que indica uma baixa preocupação dos pesquisadores em analisar uma área - a Administração Pública- que é imensa e pode suscitar questionamentos importantes principalmente na área de cultura e mudança cultural.
- f) Apesar de um grande número de trabalhos científicos sobre cultural organizacional publicados no período de 1997 a 2007 (SILVA; FADUL, 2008), isso não esgota em hipótese alguma a necessidade de investigar mudanças culturais no setor público, tendo em vista primeiro a baixa produção na área, e o mais importante e é a abordagem que esta tese defende: sociedades diferentes possuem culturas diferentes, por possuírem lógicas diferentes (LARAIA, 2001), história diferentes(SAHLINS, 1997) e e diferenças entre grupos sociais possuem diferenças culturais que são irreduzíveis (LAPLANTINE, 2007). Logo, o que se descobre no setor privado não é transferível ao modo do difusionismo cultural para o setor da administração pública.

Para isto, este trabalho está estruturado da seguinte maneira: o capítulo 1 apresenta uma introdução ao trabalho, mostrando as principais características previstas no projeto de reforma do estado, bem como breves discussões sobre cultura organizacional, o problema de pesquisa, as hipóteses da pesquisam, os objetivos geral e específico. O capítulo 2 apresenta a organização, buscando caracterizá-la, apresentando os primeiros passos do seu

processo de modernização e uma apresentação geral sobre o cenário de modernização das demais secretarias de fazenda no Brasil. O capítulo 3 apresenta a metodologia aplicada a esta pesquisa onde trata dos principais conceitos de discurso e sua análise, bem como apresenta os passos para a realização da pesquisa. No capítulo 4 discute-se o referencial teórico. Primeiro se faz uma contextualização dos processos de reforma da administração pública no Brasil, finalizando com uma breve descrição da percepção de como se caracteriza esta administração na atualidade. Em segundo lugar, ainda dentro deste capítulo, os principais aspectos do conceito de cultura organizacional são abordados. O capítulo 5 faz a descrição e análise dos dados obtidos na fase de coleta dos dados, para no capítulo 6 apresentar as conclusões sobre esta pesquisa.



## **2 IDENTIFICANDO O LOCUS DA PESQUISA: A SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA**

A Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ-BA) é órgão da Administração Direta do Governo do estado da Bahia, criada em 16 de agosto de 1895, transformada pelo Decreto-Lei nº 11.889, de 30 de abril de 1941, e reorganizada pelas Lei no 6.074 de 22 de maio de 1991, Lei 7.249 de 07 de janeiro de 1998, e Lei 7.435 de dezembro de 1998, tendo a finalidade de formular coordenar e executar as funções de Administração Tributária, Financeira e Contábil do Estado, assim como planejar, coordenar, executar e controlar as atividades do Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV). Atualmente é regida pelo Decreto 7.921 de 02 de abril de 2001.

A SEFAZ-BA está distribuída em praticamente todo o território baiano. É formada geograficamente por 3(três) Diretorias regionais, inspetorias fazendárias, postos fiscais e unidades de fiscalização de trânsito de mercadorias. Também possui uma sede localizada na capital baiana, onde ficam centralizadas todas as ações de planejamento e controle das ações desta organização. As diretorias regionais localizam-se em três cidades do Estado, de forma que possam atuar em termos de ação sobre todo o território baiano. “Elas atuam em áreas geográficas pré-definidas, respondem pela operacionalização e execução das atividades atinentes à fiscalização, arrecadação e seus controles específicos” (SEFAZ, 1997, p.5). Vinculadas às diretorias estão as inspetorias fazendárias, em número de 27 (vinte e sete) unidades regionais, localizadas nas principais cidades do interior da Bahia e mais 8(oito) unidades de fiscalização de empresas de grande porte. Estas últimas atuam na fiscalização das grandes empresas do Estado da Bahia, enquanto as unidades regionais operam tanto na fiscalização de pequenas e médias empresas, quanto no atendimento de demandas dos contribuintes locais.

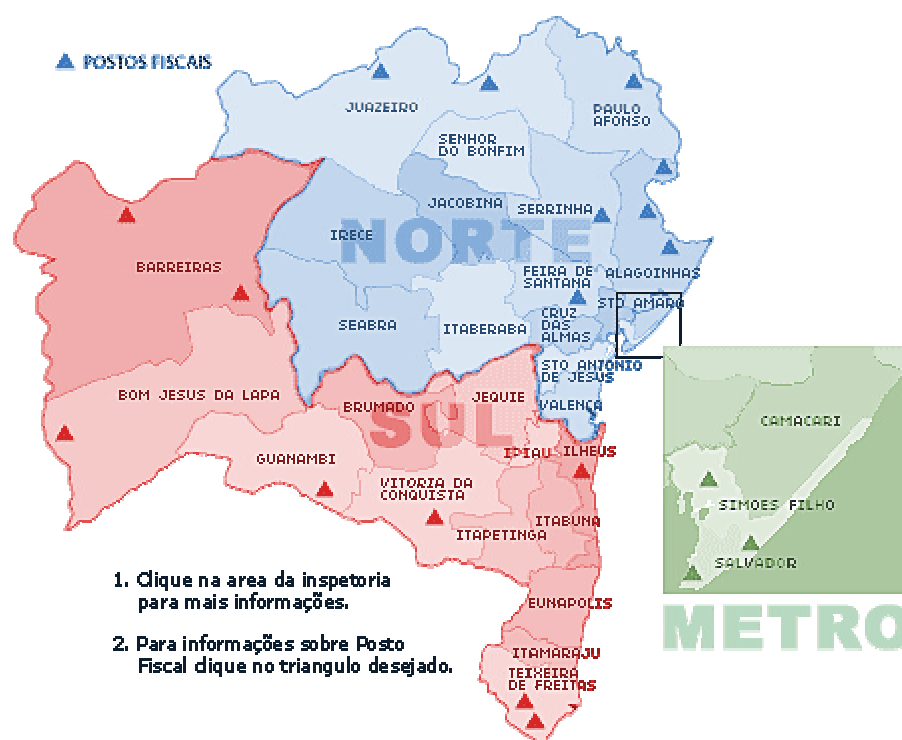
As inspetorias fazendárias são assim caracterizadas:

São unidades operacionais mais importantes da estrutura fiscal e arrecadadora. São elas que interagem com os contribuintes e seus representantes, desde sua inscrição no cadastro de contribuintes do ICMS, até a “baixa” do estabelecimento. É a elas que os contribuintes recorrem para obter orientação sobre procedimentos de escrituração de livros fiscais e emissão de documentos fiscais e para eventuais cálculos e respectiva emissão de guias de recolhimento do imposto ou eventuais

multas, pagamentos de autos de infração, pedidos de parcelamento do tributo e outros serviços (SEFAZ, 1997, p.6)

Na sede da organização, estão instalados os demais órgãos que são responsáveis pelo planejamento, acompanhamento e avaliação dos resultados das atividades da organização. Um mapa da distribuição territorial da organização pode ser visto na figura 1, abaixo.

**Figura 1 - Distribuição geográfica da SEFAZ-BA**



Fonte: SEFAZ, 1997, p. 3

Esta organização possui a missão de prover e administrar os recursos para viabilizar as políticas públicas do Estado e orientar o cidadão quanto à importância do pagamento dos tributos e do controle da aplicação dos recursos públicos, defendendo como visão de futuro “atingir a excelência na administração fazendária, sendo reconhecido como uma organização democrática, participativa e inovadora, que valoriza o seu quadro de servidores, nos aspectos profissional e humano, norteando-se pelos princípios de transparência, ética e responsabilidade social” (SEFAZ, 2008, p.2). Além disso, a organização defende como valores organizacionais a “ética e a transparência”. E possui como objetivos

globais “incremento real da receita, o alcance do equilíbrio fiscal, a excelência na gestão de pessoas e a melhoria da qualidade do atendimento”(SEFAZ, 2008, p.2).

As atividades principais da organização podem ser destacadas como a fiscalização de tributos estaduais, com preponderância para o ICMS que responde por 95% da receita originária dos tributos de competência estadual (SEFAZ, 1997). Essa fiscalização é desenvolvida tanto nos estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, como no trânsito de mercadorias. Estas atividades podem assim ser caracterizadas:

A auditoria fiscal-contábil desenvolvida junto aos estabelecimentos de produtor, comerciantes tem como objetivo garantir e exigir a fidedignidade dos valores tributários declarados, escriturados e efetivamente recolhidos pelos contribuintes, configurando uma atuação direta, preventiva e, quando necessária, punitiva sobre os agentes promotores do fato gerador do imposto, enquanto que a fiscalização de trânsito das mercadorias, através dos diversos canais de distribuição que interligam a produção à cadeia de varejo, e esta ao consumidor final, busca prevenir e coibir os descaminhos, evitando que os contribuintes promovam a circulação de mercadorias sem a devida emissão de nota fiscal e o correspondente pagamento do imposto (SEFAZ, 1997, p6)

A SEFAZ-BA atua para o desempenho de suas atividades com diversos grupos de funcionários, destacando-se aqueles que atuam de forma direta na atividade fim da organização, que são os auditores fiscais e os agentes de tributos estaduais. Além destes outros grupos de funcionários, igualmente importantes também fazem parte da estrutura administrativa, como forma de viabilizar os meios para que os objetivos organizacionais sejam alcançados. Entre estes funcionários destacam-se os Técnicos administrativos, responsáveis pelas atividades administrativas da organização, incluindo atendimento ao público, gestão administrativa, controle dos processos. Outros funcionários e seus quantitativos podem ser vistos na tabela 1 abaixo:

**Tabela 1 – Quadro de Funcionários da SEFAZ-BA**

Auditores Fiscais	972
Agentes de tributos	940
Técnicos administrativos	736
Estagiários	459
Terceirizados	602
Outros	140
Cargo temporário sem vínculo	125
<b>População</b>	<b>3974</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda

## 2.1 AS SECRETARIAS DE FAZENDA NO BRASIL: UM DISCURSO GERAL PARA ORGANIZAÇÕES DIVERSAS

Os processos de modernização que começaram a ocorrer no Estado brasileiro, a partir de 1995, com a Reforma do Estado, que incorpora a administração gerencial, no setor público, influenciaram ações dentro dos diversos órgãos públicos, a exemplo do processo da busca da modernização das secretarias de fazenda e finanças, patrocinado pelo governo federal com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ABRÚCIO, 2007; PAES DE PAULA, 2005). Decorrente da inserção do Brasil no movimento reformista, algumas organizações públicas foram envolvidas de forma mais intensa nesses processos, como foi o caso das Secretarias de Fazenda, finanças e tributação de todos os estados brasileiros. Para isto, criou-se um projeto de âmbito nacional como forma de uniformizar as ações de modernização destas organizações.

Em meio ao processo de Reforma do Estado brasileiro, foi concebido um programa específico para a modernização das Secretarias de Fazenda no Brasil: Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE). Esse programa foi concebido no ano de 1996, e objetivava melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais. Tratava-se de um programa nacional, que em termos mais amplos encarregava-se da distribuição de recursos para os projetos de modernização e do acompanhamento das ações realizadas em cada Estado.

Fazer abordagens sobre este programa é necessário porque parte dos recursos existentes nos Estados para modernização das administrações tributárias estaduais foi proveniente deste programa, o que o torna importante neste contexto, inclusive pelo fato de já está inserido no próprio regulamento a distribuição das verbas para aplicação em áreas definidas, incluindo a área da gestão das organizações, que inclui a necessidade de mudança cultural, que é o foco deste estudo.

O Órgão Executor do Programa é o Ministério da Fazenda, através da sua Secretaria-Executiva, que se responsabiliza pela implantação e implementação da Unidade de Coordenação do Programa (UCP), que tem a finalidade de ajudar os Estados na elaboração e participação no projeto, além de fiscalizar os contratos celebrados. Na estrutura do Programa, também existe a Unidade de Coordenação Estadual (UCE) que é formalmente criada junto à Secretaria Estadual, cujas finalidades são elaboração do Projeto a ser submetido ao BID,

coordenação e supervisão da execução do Projeto e administração da aplicação dos recursos financeiros.

Os recursos do programa foram destinados aos Estados, mediante financiamento administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF), que funcionava como agente financeiro para a União. Para atingir os objetivos acima mencionados, o regulamento do programa previa o apoio a projetos de modernização fiscal destinados a aperfeiçoar os mecanismos legais, operacionais, administrativos e tecnológicos com que contam os distintos órgãos responsáveis pela administração fiscal dos Estados; fortalecer e integrar a administração financeira e consolidar a auditoria e o controle internos dos Estados; aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização tributárias e agilizar a cobrança coativa da dívida tributária e fortalecer os processos de integração entre as administrações tributárias e os órgãos de cobrança judicial.

Outros objetivos do Programa são o propósito de minimizar as disparidades atualmente existentes entre as várias Administrações Tributárias e Financeiras estaduais e criar as bases para a integração dos diferentes sistemas estaduais, de modo a permitir um maior apoio às administrações menos desenvolvidas e, assim, contribuir para a obtenção de maior homogeneidade na atuação fiscal da Administração Pública e, conseqüentemente, de maior equidade na estrutura e no funcionamento do federalismo fiscal brasileiro. Neste quesito, percebe-se uma busca de uniformizar os procedimentos existentes dentro das secretarias de fazenda no Brasil, algo que seria possível se o discurso dominante fosse capaz de inserir-se de modo igual em todas as organizações. Entretanto, considerando que os discursos são percebidos de forma diferente por grupos e indivíduos diferentes, e que a cultura de cada organização fornece “lentes” diferentes para ler os mesmos discursos, dificilmente seria possível tamanha uniformização.

O assunto abordado acima diz respeito ao fato de o Brasil ser uma Federação e todos os Estados serem administrativamente independentes no que se refere à legislação tributária, o que torna cada estado uma espécie de ilha tributária quando comparado com os demais estados. Cada um tem sua própria legislação, tornando o sistema federativo impossível de ser conciliado, dando ao contribuinte uma demanda de atividades exageradas quando ele precisa operacionalizar em várias unidades da Federação. Neste sentido, o Programa prevê a uniformização dos procedimentos e o início de uma uniformidade das legislações, para simplificar os procedimentos dentro do sistema tributário brasileiro.

O PNAFE, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 11 de dezembro de 1996, aprovou um empréstimo de U\$ 500 milhões para o Brasil. O empréstimo tinha objetivos definidos e somente poderia ser utilizado nos itens definidos pelo programa, excluindo-se daí por exemplo as despesas correntes de cada Estado. O PNAFE prevê uma série de ações buscando tornar as Secretarias de Fazenda dos estados mais eficientes na administração dos recursos públicos. Os recursos são disponibilizados pelo BID, que acompanha a aplicação e o desenvolvimento dos projetos submetidos ao Programa, através de relatórios que lhe são encaminhados periodicamente. O PNAFE deu suporte no caso da Bahia ao Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda – PROMOSEFAZ, que “atuou de forma direta em basicamente todas as áreas da SEFAZ \_ BA, realizando diagnósticos, promovendo ações de reestruturação organizacional, redesenhando processos, investindo em tecnologia e capacitação de pessoal”(SOUZA, 2002, p.2)

Por serem recursos do banco, ele mesmo traça as diretrizes para sua aplicação. Essas diretrizes constam das normas previstas no regulamento nas quais os projetos devem se orientar, e que são as seguintes:

- fortalecimento institucional – definir ações que representem um forte investimento no desenvolvimento dos recursos humanos, de modo a **viabilizar a mudança cultural** exigida em processos de modernização; distribuir o investimento entre as diversas áreas organizacionais, de forma a possibilitar um processo equilibrado de modernização;
- integração – estabelecer intercâmbio de informações entre os três níveis de governo; desenvolver programas e ações em conjunto com outros Estados; estabelecer parcerias com diversos segmentos da sociedade e integrar ou acessar bases de dados externas;
- gestão – apresentar condições de estímulo aos recursos humanos integrantes das carreiras específicas; definir programas permanentes de desenvolvimento gerencial e técnico; descentralizar atribuições operacionais; ampliar a autonomia financeira; e institucionalizar sistema de planejamento e de avaliação por resultados;
- controle – enfatizar o controle na informação ; definir sistemas de controle dinâmicos e informatizados; e manter análise permanente de dados internos e externos à administração fiscal;
- tecnologia – alinhar as ações da área de tecnologia da informação com o modelo organizacional; institucionalizar a gestão de informática com atribuições básicas de planejamento estratégico, decisão normativa da área, gerência de desenvolvimento, administração de dados e segurança e auditoria de sistemas; adotar arquiteturas abertas e tecnologias que comprovadamente disponham de cobertura estadual de suporte técnico; e prover condições para a entrada de dados diretamente em meio magnético ou transmissão eletrônica (PNAFE, 1996, p.17,18)

Destaca-se nestes trechos, a vertente cultural em que gestores podem influenciar decisivamente a cultura organizacional, direcionando-a para “o lugar” mais adequado na

perspectiva dos gestores (SCHEIN, 2004; PETTIGREW, 1996), na medida em que indica a viabilidade da mudança cultural. Seguindo as diretrizes para alocação dos recursos e as categorias de investimentos, o BID definiu, conforme Tabela 2, os percentuais de aplicação dos recursos oriundos do Programa, que são acompanhados conforme relatórios enviados periodicamente e também pelas visitas técnicas realizadas pelo BID no decorrer da execução do programa:

**Tabela 2 - Categorias de Investimentos do PNAFE**

<b>Categorias de Investimentos</b>	<b>Aplicação</b>	<b>Limites Referenciais</b> %
1. Capacitação - Cursos - Seminários - Visitas técnicas	Contratação de programas fechados com pessoas jurídicas e/ou desenvolvimento de projetos internos; passagens e diárias de viagens oficiais	25
2. Consultoria - Nacional - Internacional	Contratação de pessoas físicas ou jurídicas para apoiar e/ou desenvolver as atividades programadas, inclusive de informática	25
3. Equipamentos – Informática e sistemas de informações	Aquisição de hardware, software e desenvolvimento de sistemas de informação	30
4. Equipamentos – Apoio a fiscalização e Comunicação	Aquisição de veículos, instrumentos de comunicação, balanças e outros bens móveis	10
5. Infra-estrutura - Obras e reformas - Instalações Físicas	Construção, aquisição de bens imóveis; aquisição de materiais e/ou contratação de serviços para adequações físicas de ambientes	10

Fonte: SEFAZ – BA (1997)

O programa PNAFE abrange ações nas áreas especificadas na Tabela 2, sendo subdividido em Componentes, comuns e específicos, orientando-se pela descrição, apresentada no Quadro 1. Neste quadro, foram descritas apenas algumas dos componentes que fazem parte de um conjunto maior de elementos pertencentes a este grupo de ações. Neste caso, só foram relacionadas aquelas mais direcionadas às ações que se relacionam com as discussões feitas nesta tese. O foco do programa é a modernização das secretarias de Fazenda dos Estados, focadas em ações objetivas que as tornem mais eficientes conforme definidos no objetivo geral do regulamento do programa. Os valores foram estabelecidos através de critérios técnicos do BID e levam em conta entre outros elementos o estágio de modernização

de cada Secretaria de Fazenda, as carências de recursos para adequar cada unidade ao padrão desejado e o tamanho do Estado. Esses recursos foram distribuídos conforme Resolução do Senado Federal, nº 91, de 1997.

**Quadro 1 – Componentes do Projeto de Modernização PNAFE**

<b>Componentes</b>	<b>Descrição</b>
<b>(i) Comuns</b>	
<b>Organização e Gestão</b>	Fortalecimento dos recursos humanos e da capacitação técnica e gerencial; reestruturação e melhoria global de processos organizacionais, do modelo de funcionamento, da estrutura organizacional, de sistemas de comunicação interno e externo.
<b>Tecnologia de Informação</b>	Reestruturação e fortalecimento da área de informática, ampliação da autonomia da gestão dos recursos de informação, implantação de redes, hardware e software básico.
<b>Coordenação do Projeto</b>	Estruturação do planejamento, execução, controle e avaliação do Projeto de modernização, definição de ambiente e instrumentos para a UCE/Equipe do Projeto.
<b>Integração</b>	Definição de modelos de integração e troca de informação entre os Estados, os três níveis de governo e outras entidades públicas e privadas.
<b>(ii) Administração Tributária</b>	
<b>Fiscalização</b>	Definição de modelo de controle do trânsito de mercadorias e de grandes contribuintes; criação da pesquisa ou inteligência fiscal; desenvolvimento de métodos, instrumentos e sistemas para a ação fiscal.
<b>Contencioso Administrativo e Judicial</b>	Revisão dos procedimentos; definição e implantação de sistemas de acompanhamento e controle.
<b>Atendimento ao Contribuinte</b>	Revisão e simplificação de procedimentos, integração de atividades e adaptação de instalações físicas.
<b>Estudos Econômico-Tributários</b>	Definição de métodos e instrumentos; implantação de bases internas e acesso a bases externas, para avaliação por resultados e análise de potencial.

Fonte: SEFAZ-BA (1997).

O foco do programa é a modernização das secretarias de Fazenda dos Estados, focadas em ações objetivas que as tornem mais eficientes conforme definidos no objetivo geral do regulamento do programa. Os valores foram estabelecidos através de critérios técnicos do BID e levam em conta entre outros elementos o estágio de modernização de cada Secretaria de Fazenda, as carências de recursos para adequar cada unidade ao padrão desejado e o tamanho do Estado. Esses recursos foram distribuídos conforme Resolução do Senado Federal, nº 91, de 1997.

Dentro das orientações do Programa, existe uma destinação dos recursos para a categoria de investimentos em capacitação, abrangendo contratação de cursos e/ou programas de treinamento e realização de visitas técnicas, nacionais e internacionais. Esta destinação atende a uma das diretrizes do programa que inclui a gestão, que visa apresentar condições



de estímulo aos recursos humanos integrantes das carreiras específicas; definir programas permanentes de desenvolvimento gerencial e técnico; descentralizar atribuições operacionais; ampliar a autonomia financeira; e institucionalizar sistemas de planejamento e de avaliação por resultados.

O programa definiu conforme Tabela 3, que 25% de todos os investimentos realizados sejam feitos na área de capacitação para o desenvolvimento dos recursos humanos. Em termos absolutos, considerando o total dos recursos disponíveis, US\$ 125 000 000,00 deverão ser aplicados nesta área no Brasil, pelas Secretarias Estaduais de Fazenda, Finanças ou Tributação. Neste aspecto, este estudo é relevante por analisar o impacto de um investimento desta magnitude em uma área que passava a ser considerada estratégica também para a gestão pública.

## 2.2 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA SEFAZ-BA

**Modernizar** a SEFAZ-BA, na perspectiva da alta administração, significava:

reestruturação organizacional dos órgãos da SEFAZ direta e indiretamente envolvidos com as atividades de arrecadação e fiscalização, notadamente o Departamento de Administração Tributária (DAT), promovendo um novo modelo gerencial e organizacional plenamente adequado e capaz de absorver novas metodologias de fiscalização com elevado grau de informatização. (SEFAZ, 1997, p.9).

Este tópico deste capítulo apresenta o início do processo de modernização iniciado na SEFAZ-BA. Importante registrar que apesar de se perceber um isolamento no que se refere ao processo de modernização de todo o Estado da Bahia, esta organização de certa forma começa o processo de mudança no estado. Pode-se dizer que ao lado da implantação do Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC, a SEFAZ-BA é a secretaria que inicia de forma mais sistematizada os processos de modernização na Bahia. Entretanto, é importante registrar que esse processo se insere no próprio contexto da reforma da administração pública na Bahia.

Assim sendo, o processo de modernização se encontra contextualizado pelo interesse do governo do estado em promover uma transformação ampla na gestão pública que por sua vez encontra-se igualmente dentro do contexto da Reforma Gerencial iniciada no

governo federal que ainda é fruto de um processo que ocorria em diversos países no mundo. Esse discurso é fortemente reforçado pelo texto a seguir:

O grupo... que governou a Bahia a partir de 1991, pôs em curso um processo de reformulação do papel do Estado, de acordo com os princípios da doutrina econômica neoliberal vigente. Buscou-se adaptar a administração burocrática tradicional a um modelo de Estado gestor, concebido sob paradigmas de produtividade e eficiência, típicos do setor privado. O cidadão passou a ser visto como contribuinte e cliente do Estado. A aplicação desses princípios deu origem a um programa governamental que se tornou referência nacional e internacionalmente, o Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), criado em 1995. O governador informou que o Governo Federal, a Organização das Nações Unidas e cinco países africanos de língua portuguesa estavam interessados em adotar programas semelhantes ao SAC (SAMPAIO, 2005, p. 36)

Neste contexto das reformas do estado, a SEFAZ-BA iniciou seu processo de modernização no ano de 1995, com a implementação do Programa de Gerenciamento de Mercado – PGM, cuja função principal é dar ao gestor a possibilidade de acompanhar a evolução da arrecadação de tributos estaduais, permitindo que os mesmos possam gerenciar ações para o cumprimento das metas de arrecadação de tributos do Estado. Pode ser considerado uma inovação, principalmente pelo fato de que até aquele momento não havia sistema de gerenciamento da principal atividade da SEFAZ-BA: a arrecadação de tributos. Desta forma, considera-se que este sistema é a primeira ação realizada pela organização dentro do processo de modernização. O Sistema PGM pode ser assim descrito, conforme Souza (2002):

Consiste na segmentação dos principais contribuintes e criação de gerências especializadas por setor econômico, implantando uma nova sistemática tendo como base uma visão global de negócios e um modelo de gestão fundamentado em resultados e meritocracia (SOUZA, 2002, p.1)

O PGM pode remeter a dois significados diferentes, dependendo de quem esteja falando. O gestor em relação a seus superiores imediatos percebem o PGM como uma ferramenta de controle, enquanto os superiores destes gestores defendem que o sistema vai melhorar a busca por resultados organizacionais. Sendo esta a percepção, o PGM representa a incorporação pela SEFAZ-BA da concepção internacional, nacional e baiana pela busca de resultados. Isso reforça a abordagem feita por Sillince (2007) de que o contexto externo é influenciador das significações culturais das organizações, sentido também defendido pela concepção da cultura como sistema de gestão corporativa (SMIRCICH, 1983).

Depois da implementação do PGM, em 1995, a organização entra em um processo de mudanças intenso, que é feito pela implementação do programa de qualidade total, baseado na concepção do 5 S, no ano de 1996. Este programa na SEFAZ-BA foi responsável por

inúmeras modificações nas estruturas físicas e buscou-se também interferir no comportamento dos indivíduos que compõem a organização. Era um programa abrangente que integrava ações sobre as estruturas para melhorar o ambiente de trabalho e ações sobre os processos interacionais entre os indivíduos. Registre-se, entretanto, que apesar de todo o escopo pretendido pelo programa de qualidade, resistências internas ao programa foram percebidas, tendo em vista a fala dos entrevistados, que o percebiam como uma forma de ludibriar os trabalhadores.

Esta divergência de percepção já nos remete de volta à discussão de Sahlins (1997), Meyerson e Martin (1987) e Martin e Frost (2001) que defendem a existência de ambigüidades culturais dentro dos grupos organizacionais, não sendo a cultura uma unidade perfeita que “cola” os membros de uma organização. Assim sendo, as divergências percebidas sobre o programa de qualidade reforçam a idéia da existência de divergências em termos de culturas, que levam os indivíduos perceberem os mesmo elementos com significados diferentes.

Após o início do programa de qualidade, diversas ações foram sendo implementadas, fruto principalmente das possibilidades decorrentes do PNAFE. Desta forma, o quadro 2 destaca as principais ações adotadas pela organização que objetivavam entre outras coisas, a mudança cultural pretendida dentro do processo da reforma gerencial (PDRAE, 1995; PNAFE, 1996).

**Quadro 2 – Ações implementadas na organização SEFAZ –BA de 1995 a 2009**

Período	Ação	Objetivo
1995	Implementação do Programa de Gerenciamento de Mercado	Promover o planejamento e o controle da arrecadação e fiscalização através da segmentação dos contribuintes, em função dos setores em que atuam
1996	Implantação do Programa de Qualidade Total	Promover mudanças na cultura organizacional, desenvolver a importância do trabalho em equipe, melhorar as condições de trabalho dos servidores
1998	Realização de Iª Pesquisa de Clima organizacional	Identificar a percepção dos funcionários sobre a organização como forma de prepará-los para as mudanças em curso: reestruturação organizacional
1999	Reestruturação Organizacional	Adequar a estrutura organizacional às mudanças que estavam sendo realizadas dentro da organização
2000	Implementação do sistema de Gestão de Indicadores de Desempenho	Acompanhar e avaliar a ação dos gestores da organização
2000	Implementação da Ferramenta Planejamento Estratégico	Desenvolver a cultura do planejamento e definir metas estratégicas a serem alcançadas pela organização
2001	Implantação do Prêmio por Desempenho Fazendário – PDF	Estimular e remunerar os aumentos e superação de metas de arrecadação e indicadores de desempenho
2001	Lançamento do Programa SATISFAZ	Tornar a SEFAZ BA uma organização em que todos sintam orgulho e prazer de trabalhar.

2001	Realização da Iª Pesquisa de Satisfação com os clientes da organização	Verificar o grau de satisfação dos clientes da organização com a qualidade dos serviços prestados
2002	Realização da 2ª Pesquisa de Satisfação com os clientes da organização	Verificar o grau de satisfação dos clientes da organização com a qualidade dos serviços prestados
2002	Institui o Plano de Carreira do Grupo Ocupacional Fisco	Criar as condições de alinhar a carreira aos objetivos organizacionais e criar a possibilidade de desenvolvimento individual na carreira
2002	Realização da 2ª Pesquisa de Satisfação com os Funcionários da Organização	Verificar o grau de satisfação dos servidores com as práticas organizacionais e os problemas existentes na organização
2003	Institui o Sistema de Avaliação de Desempenho dos Integrantes do Fisco-GDFISCO	Avaliar o desempenho individual com vistas ao desenvolvimento na carreira, bem como proporcionar condições para capacitar funcionários que não estejam dentro de um padrão adequado de desempenho
2003	Cria o Programa Permanente de Capacitação e Desenvolvimento dos membros do fisco – PROCAD	Adequar o perfil profissional do servidor à missão da instituição, desenvolver suas potencialidades, melhorar seu desempenho e embasar sua evolução na carreira.
2004	Instituição da nova sistemática de Gratificação Fiscal	Adequar os trabalhos de fiscalização à nova realidade do Plano de Carreira, GDFISCO, PROCAD,
2005	Iª Avaliação de desempenho dos funcionários do grupo fisco	Verificar a adequação dos funcionários às metas definidas e o desempenho individual e coletivo
2007	Realização da 2ª avaliação de desempenho dos funcionários do grupo fisco	Verificar a adequação dos funcionários às metas definidas bem como o seu desempenho individual e coletivo
2007	Implementação do programa GESPÚBLICA	Implementar novas ferramentas de gestão organizacional, em busca de melhor eficiência.
2008	Realização de 3ª pesquisa de clima organizacional	Verificar o grau de satisfação dos servidores com as práticas organizacionais existentes na organização
2009	Reestruturação das carreiras do grupo ocupacional FISCO	Melhorar a eficiência fiscal do trabalho de Auditores Fiscais e Agentes de Tributos estaduais.

Fonte: elaboração própria

Uma das primeiras ações e mais abrangente realizada pela SEFAZ- BA, depois da implementação do PGM e do programa de qualidade, foi a mudança na sua estrutura organizacional ocorrida em janeiro de 1999. Objetivava-se com isso torná-la mais ágil, com menos níveis hierárquicos, de forma a tornar o processo decisório mais rápido e eficiente, na medida em que existisse uma menor quantidade de pessoas envolvidas na tomada de decisão.

A mudança em si transformou a estrutura de forma geral. Inicialmente, como exemplo, pode-se citar o fato de anteriormente existirem 14 delegacias regionais, responsáveis pela gestão das inspetorias regionais distribuídas em todo o território da Bahia. Com a nova estrutura, foram extintas as 14 delegacias e em seu lugar foram criadas apenas 03 (três) diretorias, abrangendo a mesma área geográfica das antigas delegacias. Decorre disso, um aumento da autonomia dos antigos gestores das inspetorias, agora vinculadas às diretorias

regionais, pois parte do trabalho que era desenvolvido somente pelas antigas delegacias, passaram a ser realizados pelas inspetorias regionais.

A Reforma da Administração Pública no Estado da Bahia seguiu as mesmas diretrizes do que foi a Reforma da Administração Pública no Brasil e no mundo. “O Estado da Bahia, ao desencadear, a partir dos primeiros anos da década de 90, um amplo processo de modernização administrativa, alinhou-se às iniciativas do governo federal”(BAHIA, 2002, p.73) . De acordo com Santos (1991, apud BAHIA, 2002), percebe-se que:

[...] no início da década, em cenário de crescente descentralização, um Estado-membro da federação brasileira, colocava-se frente a um conjunto de enormes desafios no âmbito econômico e social. Para um estado como o da Bahia, avaliações do setor público, particularmente quanto a práticas de gestão e alcance das políticas sociais, indicavam que era preciso aprender a melhor aplicar os recursos na direção de maior efetividade. (SANTOS , 1991 , apud BAHIA, 2002, p.73).

Ainda tomando como base para o início do processo de modernização do setor público na Bahia e particularmente na SEFAZ-BA, acreditava-se que essas transformações deveriam ser sustentadas em três pilares.

**moralização da máquina pública**, para torná-la menos vulnerável aos assaltos clientelistas e fisiológicos; ênfase **absoluta no atendimento** de um patamar de prestação de serviços que dignifique o cidadão; **profissionalização do servidor público**, preparando novos quadros para o planejamento e a execução dos novos papéis que serão cobrados dos governos estaduais. (SANTOS , 1991apud BAHIA 2002, p.188-189).

No contexto de modernização da máquina pública estadual baiana, a SEFAZ iniciou formalmente seu processo de modernização em 1997, apesar de já existirem

iniciativas que vem sendo desenvolvidas no âmbito desta secretaria em direção à modernização da gestão Fazendária estadual. Entre as várias iniciativas neste sentido, merecem destaque os investimentos em cursos, nas áreas de tecnologia de informática, sistema de comunicação e infra-estrutura, todos voltados para fiscalização, constantes do “Projeto de Modernização e Racionalização da Atividade de Fiscalização Estadual”, vinculado ao Programa de Saneamento Ambiental da Baía de Todos os Santos, que também conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (SEFAZ-BA, 1997, p. 2).

A necessidade de modernização da SEFAZ-BA passa primeiro pela própria transformação porque passava o Estado, inadequado que se tornou para atender às demandas da sociedade e segundo pela conscientização de que para atender a estas demandas era imprescindível uma mudança na organização, dotando-a de instrumentos que lhe capacitem ao atingimento das novas metas da sociedade. Internamente esta organização tem as suas próprias demandas, que precisariam ser atendidas e assim atender ao conjunto de necessidades da sociedade.

No Estado da Bahia, a principal receita tributária é o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes e Comunicações (ICMS). A receita com esse tributo a partir de 1998 vem crescendo sistematicamente. Entretanto, o aumento da arrecadação não garante uma gestão eficiente e eficaz, nem garante que a sociedade esteja sendo plenamente atendida em suas demandas. Não garante também que a organização esteja sendo efetiva nas suas atividades, isto é, o aumento por si só não prova a eficiência da organização nem de seus métodos de gestão, tanto que foi iniciado este projeto de modernização, visando tornar a SEFAZ-BA uma instituição mais eficiente na administração dos recursos que deve retirar e alocar na sociedade.

Apesar do aparente foco na fiscalização e seus métodos de utilização, o Programa de Modernização da SEFAZ-BA abrangia a organização em sua totalidade, uma vez que ela se constitui no conjunto sistêmico, e interligado, onde alterar um procedimento em uma área causa impacto em muitas outras áreas. Neste sentido, o projeto de modernização da SEFAZ-BA objetivava “a partir da reformulação de procedimentos e processos administrativos e fiscais, e da inserção de novas ferramentas de gestão e das mais modernas tecnologias da informação, a modernização, racionalização e aperfeiçoamento da Administração Tributária Estadual.” (SEFAZ, 1997, p. 9).

A partir deste objetivo geral, objetivos específicos foram definidos que fariam parte integrante do projeto de modernização e deveriam ser atingidos, o que tornaria a organização apta para os novos desafios do setor público. Estes objetivos permeiam toda a organização, e estão interligados entre si. Os objetivos específicos são

- aumentar a produtividade fiscal e a inibição do nível de sonegação fiscal, oferecendo estrutura fiscalizadora e de arrecadação ágil e eficiente;
- fornecer ao agente fiscalizador métodos científicos e tecnológicos computacionais que auxiliem nos trabalhos de fiscalização, no local, e no momento em que ela ocorrer;
- desenvolver e implantar novas soluções de informática e de comunicação que permitam a integração em rede das unidades fazendárias e o acesso direto aos Bancos de Dados;
- implantar estruturas de fiscalização especializadas, voltadas para segmentos de contribuintes em função da sua importância econômica e da sua potencialidade de arrecadação;
- revisar e automatizar os procedimentos, fluxos e competências, relacionados ao julgamento dos processos administrativo-fiscais e a cobrança da dívida ativa;
- racionalizar os trabalhos administrativos, reduzindo o desperdício burocrático em busca do funcionamento integrado da Secretaria;

- implantar novos programas de treinamento e de capacitação, com ênfase na qualificação dos recursos humanos existentes, nas áreas de qualidade total, de informática e formação técnico-gerencial;
- criar mecanismos de assistência ao contribuinte, de modo a adotar soluções imediatas e acesso a informações de natureza tributária e fiscal, estimulando o cumprimento voluntário das suas obrigações tributárias;
- promover a adequação da atual estrutura organizacional e de cargos e funções, ao novo modelo de fiscalização, centrado no emprego sistemático de recursos computacionais e sistemas automatizados de fiscalização. (SEFAZ, 1997, p.9).

A abrangência do processo de modernização era completa, na medida em que contemplava todas as áreas da SEFAZ-BA, e tinha como fim atender às demandas do cidadão, com mais recursos e mais direcionamento na aplicação destes recursos. Isso pode ser visto no que foi definido como Missão da Organização, que é **‘Prover e Administrar os recursos públicos para viabilizar financeiramente o desenvolvimento do Estado da Bahia’**. (SEFAZ-BA, 2005). Ainda como fortalecimento da concepção de que o processo de modernização da SEFAZ-BA objetivava principalmente o atendimento das demandas da sociedade, transcrevemos as metas estratégicas definidas à época, que são a manter o equilíbrio fiscal, aumentar a arrecadação anual acima do crescimento da base de arrecadação tributária do Estado e melhorar a qualidade do atendimento (SEFAZ, 2001, p.7)

Dentro do modelo de modernização da SEFAZ-BA, o projeto previa um conjunto de ações, baseado em macro componentes, subdivididas em componentes específicos. Os componentes definidos foram os seguintes: **Modelo Operacional** – Tributação, Fiscalização, Estudos e Pesquisas (Estudos Econômico-Tributários, e Inteligência Fiscal), Controles (Cadastro, Arrecadação e Informações Econômico-Fiscais), Contencioso Administrativo, Cobrança Administrativa, Representação e Cobrança Judicial, Atendimento ao Contribuinte e Educação Tributária; **Modelo de Gestão e Organização**: Desenvolvimento Organizacional e Gerencial e Gestão de Recursos Humanos e **Modelo de Informática**: Gestão de Informática e Ambiente Tecnológico.

O modelo apresentado visava abranger todas as áreas da SEFAZ-BA com o projeto de modernização. O modelo proposto atendia aos objetivos da organização no que se referia aos objetivos geral e específicos. Esse modelo foi assim definido, e para cada componente e subcomponente foram levantados os problemas existentes, e propostas ações de modernização que não só resolvessem os problemas, mas também avançasse na direção de uma organização mais moderna. Isto é, o objetivo não era apenas resolver o problema, e sim dotar a SEFAZ-BA de uma nova dinâmica organizacional que a tornasse eficiente e eficaz.

Neste sentido, foram diagnosticados os problemas, e apresentadas as diretrizes a serem consideradas na condução do processo de modernização

No projeto de Modernização, a visão diagnóstica consistia em apresentar a situação em que se encontrava a organização no momento em que se iniciava o processo de modernização. Era importante diagnosticar a real situação para a partir dela, apresentar os passos de mudança a serem implementados. Vários problemas foram levantados e apresentados, inclusive com as dificuldades a serem enfrentadas, e as soluções viáveis para cada caso.

Por fim, este capítulo preocupa-se em demonstrar como a SEFAZ-BA iniciou o processo de modernização e as ações empreendidas como forma de alcançar os resultados esperados pelas transformações. Nota-se que, independentemente dos resultados que serão analisados em momento posterior, diversas ações foram implementadas, cabendo a esta tese, investigar como todas estas ações influenciaram uma possível mudança cultural dentro desta organização. Isto será feito nos capítulos seguintes.



### 3 METODOLÓGICO

Esta pesquisa utilizou, para a análise da cultura organizacional, a estratégia de Análise do Discurso, discursos estes produzidos pelos diversos atores organizacionais, nas dimensões de Figura, Temas e estratégias de manipulação de Fiorin (2008) e as estratégias de persuasão de Faria e Linhares (1993). Tendo em vista a importância do discurso, ele tornou-se elemento fundamental nesta pesquisa pelos seguintes motivos:

- a) O discurso representa um elemento importante na construção e reprodução das culturas;
- b) O discurso representa para a gestão das organizações um elemento no qual as identidades e significados culturais são representados
- c) O discurso tem se revelado tão importante quanto a própria ação dentro das organizações como elemento para a configuração da realidade social organizacional.
- d) Tem aumentado o número de trabalhos de estudos organizacionais fora do Brasil, o que demanda estender ainda mais esta perspectiva teórica para as organizações brasileiras;

A análise do discurso vem se revelando nos últimos anos, principalmente no final da década de 90 e a partir dos anos de 2000, uma ferramenta importante na análise das organizações. Mesmo que a análise de discurso seja originária da área da lingüística, estudiosos das organizações têm percebido que nos discursos a vida organizacional pode ser revelada, e não somente isto, a organização é construída através dos discursos. Por isso, diversos autores têm se dedicado a debruçar-se sobre os discursos organizacionais para compreender a vida das organizações.

#### 3.1 AS PESQUISAS COM ANÁLISE DO DISCURSO EM ORGANIZAÇÕES

O campo da administração Pública sempre se destacou na produção científica. Isto pode ser visto pela quantidade de trabalhos que são submetidos e apresentados todos os anos nos eventos da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em

Administração – ANPAD, bem como em periódicos nacionais. Entretanto, a despeito do interesse pela produção acadêmica nesta área, apenas recentemente metodologias como a análise de discurso têm sido utilizadas para análise organizacional e produção de conhecimento nesta área.

As organizações públicas, em toda a sua história, são alvo das diversas investidas dos indivíduos que de alguma forma têm interesse na compreensão do seu funcionamento, seja este adequado ou não. Isto porque elas são permeadas por relações de poder, interesses e conflitos que podem interferir na sua forma de operacionalização.

Diante da compreensão de que as organizações públicas são permeadas por relações as mais diversas e, portanto, sujeitas as mais variadas formas de conflitos, é importante que estes conflitos sejam revelados através de modos de pesquisas diferentes que nem sempre modelos quantitativos permitem. Por isso, este trabalho sugere a necessidade de investir em metodologias mais subjetivas para compreender o mundo organizacional das organizações públicas.

Construção social da realidade (BERGER; LUCKMANN, 2005), discurso e poder (HARDY; PHILLIPS, 2004), construção de identidades, emoções e habilidades (HARDY; LAWRENCE; PHILLIPS, 1998) são fenômenos que também ocorrem nas organizações públicas. E, neste sentido, são fenômenos que só podem ser acessados por metodologias qualitativas. Por isso este trabalho utiliza a análise de discurso como metodologia de pesquisa, por entender que é nos discursos que as realidades sociais são construídas, as identidades dos indivíduos e organizações são formadas, as relações de poder são estabelecidas e mantidas.

Além disso, tem se verificado na literatura internacional e nacional um aumento significativo de pesquisas que utilizam a análise de discurso como metodologia de pesquisa para a análise dos dados obtidos. Tanto no exterior como no Brasil, há uma compreensão do poder explicativo desta metodologia o que justifica o aumento de seu uso. Por isso a análise do discurso tem ganhado espaço privilegiado no cenário internacional quando se trata de pesquisas em organizações. Uma quantidade maior de pesquisadores tem se dedicado ao esforço de compreender como os discursos intra-organizacionais e extra-organizacionais interferem na conformação do cenário das organizações.

Análises dos principais periódicos internacionais a exemplo do Journal of Management Studies, Organization Studies, Administrative Science Quarterly, Academy of Management Review, bem como publicações de Grant, Keenoy e Oswick (1998) e Grant,

Hardy, Oswick e Putnam (2004), Princhard (2006) e Sillince (2007) demonstram o aumento significativo de pesquisas no campo do discurso organizacional. No Brasil, também já se percebe aumento das publicações utilizando a análise do discurso.

Em termos comparados, Princhard (2006) efetuou levantamento das publicações sobre análise do discurso organizacional, no período de 1988 a 2005, em periódicos internacionais, e dois aspectos se sobressaem desta pesquisa. Por um lado, destaca-se o crescimento substancial de publicações sobre esta temática: saltou de um total de 3 (três) em 1988 para 79 (setenta e nove) em 2005. Por outro lado, e de forma negativa, não consta nenhum periódico ou autor brasileiro na relação de artigos publicados.

No caso específico do Brasil, levantamento realizado pelo autor desta pesquisa mostra que nos principais periódicos e encontros realizados pela Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração - ANPAD (ENANPAD, ENEO, ENAPG, ENGPR, 3Es) a quantidade de publicações não é representativa. A partir de busca realizada com os termos “discurso organizacional”, “análise de discurso” e “análise do discurso”, retornaram apenas 92 artigos no período de 1998 a 2008. Excluindo-se os artigos que mencionam um dos termos apenas com referência a situações que não tratam efetivamente da utilização da análise do discurso, a quantidade de artigos se reduz bastante.

Nos periódicos, Revista de Administração Contemporânea – RAC, Brazilian Administration Review – BAR, RAUSP, RAE., RAE eletrônica, RAE Executivo, Cadernos da EBAPE, Organização & Sociedade, RAP, RAC eletrônica, a quantidade de artigos também é bastante reduzida, indicando uma falta de orientação dos pesquisadores brasileiros quanto à utilização deste instrumento de análise que muito pode dizer sobre uma organização (AINSWORTH; HARDY, 2004; ALVESSON, 1994, 2004; CARRIERI, 2001; GRANT, HARDY, OSWICK; PUTNAM, 2004; PRINCHARD, 2006; SILLINCE, 2007; WOODILLA, 1998, CARRIERI, SARAIVA, PIMENTEL; SOUZA-RICARDO, 2009).

O levantamento efetuado pelo autor desta pesquisa sinaliza uma baixa utilização da AD na área de Administração Pública. Dos artigos acima mencionados, apenas 13 referem-se a pesquisas que utilizam a AD neste campo. É uma quantidade que representa muito pouco um campo e uma metodologia que vem ganhando espaços em outras áreas da ciência. Interessante notar também, que quando se fala em pesquisa sobre cultura organizacional, a constatação é a mesma, no que se refere à publicações em organizações públicas. Pesquisa realizada por Silva e Fadul(2008) revelam baixíssima produção neste tema nestas organizações.

Considera-se aqui que a utilização da análise do discurso organizacional é um método importante, tendo em vista que o discurso é revelador das principais características da organização (MARSHAK, 1998), está entrelaçado com as ações (WOODILLA, 1998) e ainda contribui para a construção de significados (SILLINCE, 2007), identidades, habilidades e emoções (HARDY, LAWRENCE E PHILLIPS, 1998). Os discursos carregam em si os significados que são elementos importantes e essenciais da vida organizacional. Por isso, Alvesson conclui:

Os discursos são ordenados e integrados pelas culturas, mas também representam (talvez o mais importante) o meio no qual as culturas são construídas, reproduzidas, contestadas e modificadas. No discurso, ideologias e outros elementos culturais são desenvolvidos, modificados e expressos. Neste nível é que o sujeito é atingido pelos atos lingüísticos, carregando e aplicando temas culturais e ideologias mais ou menos fragmentadas e elaboradas (ALVESSON, 2004, p.331).

Desta forma, os discursos não só expressam os significados, mas também se encarregam de construí-los. Entender os discursos organizacionais é uma porta para a compreensão dos fenômenos organizacionais e da sociedade e em especial as organizações públicas (FIORIN, 2008). Esta perspectiva que insiste na utilização do discurso organizacional é, ainda, reforçada pela própria necessidade de fortalecimento de pesquisas no Brasil que utilizem a abordagem discursiva para a compreensão das organizações.

### 3.2 O QUE É O DISCURSO

O discurso é uma fonte de trabalho das ciências lingüísticas, que procuram entender como os indivíduos são, por eles, impactados, e como os discursos são utilizados pelos indivíduos. Há várias correntes no campo da análise do discurso cada uma tomando-o a partir de seus pressupostos teóricos de análise. Variando evidentemente o foco de análise, variam também os resultados obtidos pelo analista do discurso. Tanto no campo da lingüística, do qual se originam as discussões sobre o discurso, como no campo do discurso organizacional, várias correntes teóricas convivem sistematicamente, ainda que não amigavelmente.

Tanto nos estudos organizacionais como nas ciências da linguagem, os autores buscam parte de suas inspirações nos trabalhos de Michel Foucault. Foucault (1999, 2000)

procurou definir o discurso como forma de entender as relações de poder que se estabeleciam entre os indivíduos e grupos sociais. Segundo este autor, o discurso

Aparece como um bem – finito, limitado, desejável – que tem suas regras de aparecimento e também suas condições de apropriação e de utilização; um bem que coloca, por conseguinte, desde sua existência (e não simplesmente em suas aplicações práticas), a questão do poder; um bem que é, por natureza, o objeto de uma luta, e de uma luta política (FOUCAULT, 2000, p. 139).

Essa definição foca na idéia das lutas entre os atores para tornar dominante o seu discurso. Entretanto, outra definição concebida por Foucault (2000) remete à idéia de discurso menos voltada às lutas entre indivíduos que disputam pelo domínio da produção e controle dos discursos. Assim, o discurso passa a ser concebido como “um conjunto de enunciados pertencentes à mesma formação discursiva” (FOUCAULT, 2000, p.135). Na linha da segunda definição de Foucault (2000), Maingueneau (2005) define o discurso como “um conjunto de dispersão de textos cujo modo de inscrição histórica permite definir como um espaço de regularidades enunciativas” (MAINGUENEAU, 2005, p. 15).

Às definições citadas se deve acrescentar que, ao falar em enunciados, não se coloca como “discurso” apenas o “texto escrito”, mas evidentemente as práticas discursivas entre os atores sociais. Enunciado de maneira mais ampla é concebido como a declaração que se faz. Não se trata somente de textos escritos, mas inclui as diversas formas de manifestação e comunicação. Inclui a fala, os textos, estruturas e qualquer tipo de expressão simbólica que exige um meio físico e permite estoque permanente, incluindo artefatos culturais, construções de representações visuais, roupas, etc (CHARAUDERAU; MAINGUENEAU, 2006; HARDY; PHILLIPS, 2004)

Outro termo importante nas definições de Foucault (2000) e Maingueneau (2005) é a formação discursiva. Segundo Foucault (2000, p.43), formação discursiva existe “se se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão, e no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos)”. Charauderau e Maingueneau (2006, p.241) concebem a formação discursiva “como um conjunto de enunciados sócio-historicamente circunscritos que pode relacionar-se a uma identidade enunciativa”. Da leitura das definições mencionadas fica claro que a formação discursiva tem o papel de englobar os discursos que, de alguma forma, guardam certas regras de similaridade entre si. Em linhas gerais, a formação discursiva fornece as regras de formação dos discurso, o discurso envolve os enunciados que guardam relação entre si.

É importante salientar que apesar dos conceitos de discurso, enunciados e, principalmente, formação discursiva, transmitirem uma certa “estabilidade”, não é verdade que eles sejam assim considerados. O próprio Foucault (1999, 2000) descarta tal possibilidade considerando que as mudanças são inerentes aos processos de formação daqueles conceitos. Ainda assim, Orlandi (2007) descrevendo a importância da paráfrase e da polissemia, a primeira representando o que há de permanente no discurso e, a segunda, o que há de transformação, destaca:

Se o real da língua não fosse a falha e o real da história não fosse passível de ruptura não haveria transformação, não haveria movimento possível, nem dos sujeitos e nem dos sentidos. É porque a língua é sujeita ao equívoco, e a ideologia é um ritual com falhas que o sujeito, ao significar se significa. Por isso, dizemos que a incompletude é a condição da linguagem: nem os sujeitos, nem os sentidos, logo nem o discurso, já estão prontos e acabados. Eles estão sempre se fazendo, havendo um trabalho contínuo, um movimento constante do simbólico e da história. É a condição de existência dos sujeitos e dos sentidos: constituem-se na relação tensa entre *paráfrase e polissemia*. Daí dizermos que os sentidos e os sujeitos podem ser outros. Todavia nem sempre o são. Depende de como são afetados pela língua, de como se inscrevem na história. Depende de como trabalham e são trabalhados pelo jogo entre paráfrase e polissemia (ORLANDI, 2007, p.37)

Dentro desta perspectiva de mudança do discurso, destaca-se outro termo que é de fundamental importância para esta discussão. Trata-se das fases da narrativa. Segundo Fiorin (1997), a narrativa possui 4 (quatro) fases que, realizadas, permitem a sua mudança. Em suma, significa que a transformação da narrativa de um discurso em outra narrativa passa preferencialmente por estas fases que ele designou de manipulação, competência, performance e sanção. Para Fiorin (1997), manipulação consiste na ação de um sujeito sobre o outro para levá-lo a querer/dever fazer alguma coisa. A competência relaciona-se ao sujeito que tem a capacidade de operar a transformação da narrativa. A performance corresponde à fase de transformação da narrativa. É a passagem de um estado a outro. Enquanto a sanção é a constatação de que a performance se efetivou de forma adequada.

A outra estratégia de análise dos processos de mudança cultural a partir dos discursos baseia-se nas estratégias de persuasão descritas por Faria e Linhares (1993). Para estes autores, existem 4 estratégias de persuasão que os atores utilizam para levar os indivíduos a se adequarem aos comportamentos desejados por aqueles que detém o poder organizacional. As estratégias são a) criação de personagem, b) relação entre conteúdos explícitos e implícitos, c) o silenciamento, e d) escolha lexical.

Considerando que os discursos operam a expressão dos significados culturais das organizações, bem como os constroem e os modificam, a transformação dos discursos opera a

transformação das narrativas. Isso significa que ao se processar uma mudança nos discursos (narrativas) os significados estariam em processo de transformação também. Assim sendo, identificar modificações nas narrativas possibilita identificar mudanças nos discursos e nos significados culturais.

Diante das considerações iniciais sobre o discurso, cabe agora uma discussão sobre este tema dentro do campo dos estudos organizacionais. Neste sentido, as discussões seguintes tomam como base as discussões já realizadas dentro dos estudos organizacionais tendo como unidade de análise o discurso organizacional.

O discurso organizacional é concebido como “uma coleção de textos incorporados em práticas de fala e textos (tanto quanto em uma ampla variedade de representações visuais e artefatos culturais) que estão relacionados a objetos como aqueles textos são produzidos, disseminados e consumidos” (GRANT; HARDY; OSWICK; PUTNAM, 2004, p.3). Para Sillince (2007) o discurso é o meio de os indivíduos na organização realizarem os processos organizacionais. Para Alvesson (2004) o discurso é o principal meio pelo qual os membros da organização criam uma realidade social coerente que estrutura os sentidos do que eles são, e constitui-se em uma expressão e criação da estrutura organizacional.

Nas citações anteriores foram apresentadas características importantes para o estudo das organizações. Em primeiro lugar destaca-se a concepção de discurso como uma coleção de falas e textos, incluindo artefatos culturais. A fala tem sido objeto de investigação nos estudos organizacionais por passar a ser considerada de importância significativa para a realidade social da organização. Mais do que simplesmente expressar informações, a fala é considerada como um meio de construir socialmente a realidade organizacional (MARSHAK, 1998).

Da mesma forma Woodilla (1998) entende que as conversações no local de trabalho devem ser consideradas como interações que se baseiam na linguagem dentro das organizações. Sendo assim, entender as interações da linguagem falada permite compreender como os indivíduos interagem para a construção de sua realidade social (BERGER; LUCKMANN, 2005). E por fim, a fala ou conversação são instrumentos indispensáveis para a realização da ação. Sem a fala, a ação não é estabelecida, o que pressupõe que a compreensão da fala e das conversações permite compreender o sentido das ações dos indivíduos dentro das organizações (HARDY; LAWRENCE; PHILLIPS, 1998).

A fala e conversação são importantes instrumentos para a criação de significados organizacionais. Hardy et al (1998) defendem que elas são os meios através dos quais as habilidades, emoções e significados são construídos. Nesta mesma linha, Alvesson (2004) entende que os significados culturais permeiam o conceito de cultura, e são discursivamente construídos através das interações entre os indivíduos. Assim, é importante investigar o papel da fala na construção das representações culturais nas organizações.

Outro termo bastante importante nas definições de discurso é o texto. É importante salientar que texto pode não se referir apenas à idéia de texto escrito. Qualquer elemento que possa transmitir uma informação deve ser assim considerado. Não se trata, exclusivamente, das regras, documentos, normas, notícias que são veiculados dentro da organização. Apesar de sua importância, não se deve apenas concentrar a análise do discurso nos textos produzidos, uma vez que eles representam apenas “uma visão restrita do discurso” (GRANT; KEENOY; OSWICK, 1998), isto porque o discurso no contexto social compreende pelo menos três dimensões: a) uma parte do texto, b) uma instância da prática discursiva, e c) uma instância da prática social. Por isso, o texto tem a sua importância por revelar partes importantes do discurso, mas não representa o seu todo. Como os indivíduos interagem no processo social (prática social) através da linguagem (prática) discursiva são outros dois elementos importantes na compreensão do discurso organizacional.

Uma discussão muito importante sobre discurso organizacional é feita por Alvesson (2004), Hardy et al (1998), Hardy e Phillips (2004) e Ainsworth e Hardy (2004) que consideram o discurso como elemento essencial na construção dos significados que constituem a realidade organizacional. O discurso expressa as representações dos indivíduos dentro das organizações, mas, além disso, ele tem a prerrogativa de construir e representar os significados para os membros da organização. Ainsworth e Hardy (2004) defendem que a linguagem dos discursos é responsável pela configuração das identidades dos indivíduos, que são formuladas dentro do contexto de cada grupo social ou organizacional.

Alvesson (1992, 1994, 2004) dedica-se a compreender o efeito dos discursos sobre os significados culturais, buscando defender que no discurso as culturas são representadas de forma não sempre muito clara, mas que é necessária uma leitura mais profunda para compreender o que os discursos revelam sobre os significados culturais. Segundo Alvesson (2004), os mitos e as suposições básicas culturais exigem uma “compreensão discursiva” sobre a linguagem em uso, pois seus significados são discursivamente constituídos nas interações sociais. Assim sendo, é no discurso que é possível



identificar a forma como as culturas são discursivamente construídas e são nestes mesmos discursos representadas. Por isso, compreender o discurso organizacional é entrar no mundo dos símbolos culturais.

### 3.3 A ANÁLISE DO DISCURSO

Nos tópicos anteriores foram descritos os conceitos básicos do discurso, bem como a trajetória teórica que este construto teórico tem percorrido, tanto no campo da lingüística, como no campo da teoria das organizações. E esta menção da discussão na lingüística é importante porque o discurso organizacional é devedor do discurso no campo das ciências da linguagem. Não é possível aprofundar a compreensão discursiva em organizações sem entender como o discurso é construído e estudado na ciência que lhe deu origem. Por isso, Sillince (2007, p.7) compreende que a análise do discurso “representa um dos caminhos mais reveladores da ciência da linguagem, especialmente para aqueles que buscam investigar a língua em uso, privilegiando não só a forma, mas a função e, sobretudo, o processo”.

Como foi ressaltado a análise do discurso não se refere meramente à compreensão dos textos formais, já que o texto é apenas uma parte do discurso. A análise do discurso vai além e está preocupada, inclusive, com as condições em que estes textos ou discursos são produzidos (PÊCHEUX, 1995), o contexto em que a linguagem em uso é produzida (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2006) a posição de quem produz o discurso (PÊCHEUX, 1993, 1995; MAINGUENEAU, 2005; SILLINCE, 2007; AINSWORTH; HARDY, 2004). Neste sentido, a concepção mais adequada deve levar em conta a idéia de que o “discurso deve ser pensado como uma prática discursiva” (FOUCAULT, 2000; MAINGUENEAU, 2005), composta de elementos textuais, uma prática discursiva e uma instância de prática social (GRANT, KEENOY; OSWICK, 1998)

Analisar um discurso consiste em “reconstituir um outro discurso, de descobrir a palavra muda, murmurante, inesgotável, que anima do interior a voz que escutamos, de restabelecer o texto miúdo e invisível que percorre o interstício das linhas escritas e, às vezes, as desarruma” (FOUCAULT, 2000, p.31). Foucault (1999) ainda acrescenta sobre o papel das ciências humanas, que remete, para esta pesquisa, à idéia de entender os discursos:

poder-se-á falar nas ciências humanas desde que se busque definir a maneira como os indivíduos ou grupos se representam nas palavras, utilizam suas formas e sentido, compõem os discursos reais e escondem neles o que pensam, dizem, talvez à sua revelia, mais ou menos do que pretendem, deixam desses pensamentos, em todo caso, uma massa de traços verbais que é preciso decifrar e reconstituir, tanto quanto possível, à sua vivacidade representativa (FOUCAULT, 1999, p.488).

Sendo assim, a análise do discurso está preocupada em detectar os sentidos possíveis do discurso, englobando os seus elementos constituintes (enunciados) e os meios pelos quais esse discurso é reproduzido. Neste sentido, a fala, os textos, as estruturas e os artefatos culturais são os meios através dos quais os enunciados são construídos, que são transmitidos no ato de enunciação (a comunicação do discurso). Desta forma, o analista do discurso estará preocupado em apoderar-se dos enunciados, em qualquer das formas mencionadas e investigar os sentidos que esses enunciados transmitem. Fiorin (2008) destaca que a compreensão do discurso pode se dar através das figuras e temas que os permeiam. Sua abordagem permite entender o que os “falantes” estão tentando comunicar através do uso da linguagem.

Análise das figuras constitui a análise dos tipos de discursos com o valor expressivo de cada um deles (FOUCAULT, 1999), o que combina com a argumentação de Fiorin (2008) sobre a necessidade e possibilidade de entender os discursos a partir dos temas, figuras e símbolos. Neste sentido, a figura representa um termo que remete a um objeto do mundo real, enquanto o tema possui um “investimento semântico” de natureza conceitual que não remete ao mundo natural. Os temas representam categorias ordenadas que permitem associar as figuras a temas previamente determinados. Por fim, os símbolos são a combinação dos temas e figuras. Para Fiorin (1997, p.69), “o símbolo é uma figura cuja interpretação temática seja fixa”, indicando que as figuras existentes nas organizações possuem temas associados que remetem a algum símbolo específico. Identificar estas figuras e os temas que se associam e o que simbolizam é o trabalho da análise do discurso.

Como este trabalho investiga mudanças culturais em organização, o seu foco vai ser direcionado a compreender como as mudanças culturais podem ser percebidas através dos discursos dos atores organizacionais. Assim sendo, conceitos como figuras, temas, análise das fases da narrativa e significados culturais serão analisados. Buscar-se-á compreender como os discursos veiculados nesta organização expressam através dos conceitos mencionados os significados culturais, bem como é possível perceber transformações nas narrativas que possibilitem a identificação de mudanças culturais. E neste sentido, concorda-se com Carrieri (2001) que defende :

Identificar os temas usados nos discursos organizacionais, pois é através deles que ocorre a materialização dos valores, dos desejos, das explicações, das justificativas e racionalizações existentes na formação social e organizacional em que os indivíduos estão inseridos (CARRIERI, 2001, p. 120)

Esta linha de orientação segue as discussões apresentadas de que os discursos (fala, conversações, textos, artefatos culturais) definem as organizações (AINSWORTH; HARDY, 2004; ALVESSON, 1992, 1994, 2004; BOESKTRA, 1998; GRANT et al, 1998; HARDY, LAWRENCE E PHILLIPS, 1998; HARDY; PHILLIPS, 2004; MARSHAK, 1998; PRINCHARD, 2006; SILLINCE, 2007; WOODILLA, 1998). Segue também a linha da análise lingüística de que no discurso a realidade social é construída e manifestada, sendo que este discurso sofre transformações ao longo do tempo (BAKHTIN, 1987; 2003; CHARAUDEAU e MAINGUENEAU, 2006; FOUCAULT, 1999; 2000; MAINGUENEAU, 1976,1997, 2005, 2006; ORLANDI, 2007; FIORIN, 2008).

Outro aspecto a ser utilizado na análise dos discursos é a estratégia de manipulação (FIORIN, 2008) e Faria e Linhares (1993). Estes elementos são fundamentais na tentativa de convencimento dos membros da organização de que o discurso produzido pela alta administração é adequado e portanto deve ser apreendido e praticado. Para Fiorin (2008), as estratégias de manipulação fazem parte do que o autor denomina de “narrativa complexa” que possui 4 fases: a manipulação, a competência, a performance e a sanção. Enquanto que para Faria e Linhares (1993), as estratégias de persuasão podem ser caracterizadas como: a) criação de personagens discursivos, b) relações entre os conteúdos explícitos e implícitos, c) silenciamento e d) escolha lexical.

A manipulação consiste na ação de um sujeito que age sobre outro para levá-lo a querer e/ou fazer alguma coisa (FIORIN, 2008, p.29). Neste sentido, a manipulação não possui sentido necessariamente pejorativo como em princípio, o termo possa parecer. Aqui, esta expressão significa especificamente as formas utilizadas pela alta administração e os diversos grupos e atores organizacionais com o objetivo de querer ou fazer as coisas da forma que estes grupos desejam. No caso da persuasão, discutida por Faria e Linhares (1993), esta tem o mesmo sentido da manipulação, consistindo em formas e estratégias para convencer o outro da necessidade de absorver o discursos do grupo de interesse e comportar-se de acordo com aquele discurso.

A diferença básica entre as estratégias dos dois autores é o fato de que enquanto Fiorin (2008) se concentra na manipulação através do conteúdo discursivo, quando destaca as formas de manipulação (tentação, intimidação, sedução e provocação), Faria e Linhares

(1993) valoriza os elementos do próprio discurso, bem como a falta de algum elemento do discurso no caso do silenciamento. Entretanto, não há nenhuma contradição entre as duas estratégias de convencimento. Ao contrário, elas se complementam e a utilização conjunta pode favorecer a análise e enriquecê-la bastante. Assim, o que importa em ambos os casos é a tentativa de produzir uma “narratividade” que significa “a transformação situada entre dois estados sucessivos e diferentes” (FIORIN, 2008, p. 27). No caso desta tese, buscou-se investigar em que medida os discursos atuais revelam novos valores culturais a partir dos instrumentos de manipulação e persuasão utilizados pela alta administração, que permitiria a verificação de uma narratividade: a construção de valores e artefatos não existentes no início do processo de modernização (conjunção) e a eliminação de valores e comportamentos que passaram a ser considerados inadequados para a organização (disjunção).

Diante disto, destacam-se os tipos de manipulação. O primeiro tipo é a tentação. Este tipo manifesta-se quando o manipulador propõe uma recompensa com valor positivo para o manipulado. A possibilidade de adquirir algo que lhe seja importante pode levar o manipulado a fazer e querer os desejos do manipulador. Por outro lado, quando o manipulador obriga o manipulado a querer e/ou fazer algo através de ameaça, dar-se a intimidação. O medo da punição (sentido negativo da recompensa) pode levar o sujeito a realizar o que o manipulador deseja. Outro processo de manipulação é a sedução. Neste o manipulador tenta levar o manipulado a fazer/querer algo manifestando um juízo positivo a respeito do manipulado. Por fim, a provocação ocorre quando o manipulador exprime um juízo negativo a respeito da competência do manipulado (FIORIN, 2008, p.30).

Por seu turno, Faria e Linhares (1993, p. 38) concebem que os discursos “são aprendidos no decorrer da vida dos atores sociais, no decorrer de suas vidas organizacionais”. Logo, os discursos dominantes se esforçarão por exercer a maior influência possível sobre os indivíduos com objetivos de torná-los mais adequados para o comportamento que seja considerado adequado para a classe dominante. Neste sentido, os produtores dos discursos tentarão persuadir os atores individuais na direção em que seja possível a absorção dos discursos produzidos por esta mesma classe dominante. E neste sentido, as estratégias de persuasão são elementos fundamentais deste processo.

A estratégia de persuasão denominada de construção de personagem procura identificar nos discursos as personagens que são criadas pelo produtor do discurso com os quais os destinatários do discurso possam se identificar. Ela pode revelar uma inclinação ideológica do enunciador, pois não são criadas casualmente (CARRIERI, 2001; SOUZA,

CARRIERI; FARIAS, 2009). A estratégia de “relações entre as afirmações postas e pressupostas” encarrega-se de colocar em cena a relação entre o posto e o pressuposto. Enquanto aquele está explícito no discurso, e pode ser visualizado, o pressuposto permite ao locutor dizer algo implicitamente, recorrendo ao interlocutor para interpretarem juntos o que foi dito (FARIA; LINHARES, 1993, p. 36). Além disso, “o conteúdo implícito possibilita ao enunciador passar ao leitor de forma sutil e interativa uma ideia que por alguma razão não foi explicitada” (SOUZA, CARRIERI; FARIA, 2009, p.254). Em função disso, a investigação do conteúdo implícito pode revelar a formação ideológica do enunciador (SOUZA, CARRIERI; FARIA, 2009).

O silenciamento consiste na omissão intencional de temas indesejáveis dentro dos discursos. Assim, o enunciador pode omitir sentidos possíveis, mas que não deseja ser comunicado aos interlocutores. Segundo Souza, Carrieri e Faria (2009), a análise do que foi omitido pode revelar as ideologias existentes nos discursos. Por fim, a última estratégia de persuasão é a escolha lexical. Nesta, o produtor do discurso pode utilizar termos ou vocábulos específicos para reforçar o discurso, na tentativa de convencimento do interlocutor. Como na perspectiva cultural de Sahlins (1997), os indivíduos interpretam os signos a partir de elementos já conhecidos, o que lhes permite dar sentido aos novos elementos, a escolha lexical torna-se importante na medida em que permite ao enunciador escolher vocábulos que permitam a compreensão do discurso ao tempo em que tenta promover a sua transformação – estrutura da conjuntura.

Segundo Faria e Linhares (1993, p. 37) “desvendando estratégias discursivas como essas, o pesquisador aumenta o alcance de seus instrumentos de análise, apropriando-se de uma ferramenta eficaz”. Neste sentido, os discursos e seus elementos foram aqui utilizados para potencializar a compreensão dos efeitos discursivos sobre o processo de modernização da organização, utilizados pelos diversos atores organizacionais. Assim sendo, este trabalho investigará e analisará os seguintes elementos discursivos dentro do contexto da organização:

- a) Figuras: Símbolos e artefatos
- b) Temas : Significados e valores
- c) Estratégias de Manipulação (FIORIN, 2008) e de persuasão (FARIA; LINHARES, 1993).

Recordando que todos estes elementos derivam e são constituídos pelas práticas discursivas. Da mesma forma, estes elementos estão adequadamente representados nas culturas de cada grupo social. É neste sentido que Alvesson (2004) acredita que o discurso é

uma força que cria os significados, o que remete a idéia inicial defendida neste trabalho: os discursos criam, transmitem e expressam significados culturais. Compreender os discursos possibilita compreender as culturas que permeiam uma organização.

### 3.4 TIPO DE PESQUISA

Esta pesquisa utiliza a abordagem qualitativa. As variáveis analisadas terão tratamento qualitativo na medida em que descreverão a qualidade e características dos fenômenos. A natureza da pesquisa é descritiva/explicativa, pois “tem como objetivo informar sobre situações, fatos, opiniões ou comportamentos da população analisada, buscando mapear a distribuição de um fenômeno na população estudada”(SAMPAIO; PERIN, 2006, p. 183). Além disso, a pesquisa explicativa segundo Triviños (1987, p.110), pretende descrever “os fatos e fenômenos de determinada realidade”. Ainda este estudo pode ser classificado como descritivo e correlacional, na medida em que as variáveis identificadas e definidas para este estudo serão analisadas a partir das relações que são estabelecidas entre elas (TRIVIÑOS, 1987).

A pesquisa foi desenvolvida levando-se em conta a realidade da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, no tocante à mudança organizacional, iniciada em 1995, tendo como dimensões de análise a cultura organizacional (BASTOS et al, 2004). Como se observa, os fenômenos de interesse se revestem de características que justificam a escolha do método qualitativo, sobretudo quando se considera a existência de aspectos refratários à mensuração.

#### 3.4.1 Procedimentos da pesquisa

Este tópico descreve os processos utilizados na construção desta pesquisa. Neste sentido, foram divididos processos em etapas que permitiram identificar características presentes na cultura organizacional desde o momento em que os processos de modernização se iniciam. Com isso, buscou-se verificar se as características presentes naquele momento estão presentes na atualidade ou se já é possível perceber alterações nos padrões culturais nesta organização pública. As etapas podem ser descritas como abaixo indicadas.

### **Etapa 1. Levantamento das características da organização no período até 1995.**

Esta etapa buscou identificar um conjunto de características que possibilite apresentar a cultura organizacional da organização objeto do processo de transformação organizacional no início das mudanças. Nesta etapa foram analisados os documentos da organização: decretos, regulamentos, portarias, Jornal da Organização (SEFAZ NOTÍCIAS), Jornais do Sindicato de Servidores da SEFAZ-BA (Incluem os boletins das associações de Fiscais, Sindifisco, Sindifaz, SindSEFAZ, organizações que representavam os servidores no período analisado), . Incluem-se ainda livros, artigos, relatórios que ajudaram a construir o quadro de referência das características que norteavam a organização naquele período. Nesta etapa foram realizadas entrevistas com os membros da organização (Anexo 1). Neste caso Auditores fiscais, Agentes de tributos estaduais e agentes administrativos.

Foram entrevistados aqueles membros que já faziam parte desta organização à época, 1995, início do processo de mudanças. Estes grupos de servidores (Auditores Fiscais, Agente de Tributos Estaduais e Agentes administrativos) foram selecionados em função de serem cargos permanentes na estrutura da organização. Os demais cargos são prestadores de serviços normalmente terceirizados e estagiários que possuem tempo de permanência muito curto dentro da organização. Foram realizadas entrevistas com alguns atores organizacionais que estavam conduzindo os processos de modernização da organização. Foram entrevistadas a Diretora de Recursos Humanos e a Diretora Geral da época.

### **Etapa 2- Elaboração de um quadro de referência com as ações que foram implementadas bem como os objetivos de cada uma delas**

Foi feita análise dos documentos para identificar as diretrizes elaboradas pelos planejadores dos processos de modernização. Verificaram-se quais ações foram implementadas, quando foram implementadas e quais objetivos foram definidos. Além disso, neste momento avaliaram-se as articulações dos diversos atores dentro da organização durante o processo de mudança. Resistências, motivações destas resistências e as suas conseqüências foram examinadas. Este fato trabalha com a concepção de que mesmo com os discursos globais inseridos na organização pela alta administração, existem discursos internos que acabam convivendo e divergindo dos discursos chamados dominantes da organização e seu corpo gerencial. Por isso, tornou-se necessária a identificação não só das ações

implementadas, mas também como discursos alternativos ao discurso dominante foram articulados (AINSWORTH E HARDY, 2004; GRANT ET AL, 1998; HARDY E PHILLIPS, 2004).

Além disso, o pressuposto adotado neste trabalho é de que não existe “uma cultura” dentro de cada organização, mas diversas subculturas podem e convivem sistematicamente e simultaneamente dentro das organizações (CARRIERI, 2001, 2007; SAHLINS, 1985, 1997a, 1997b, 2001; MEYERSON; MARTIN, 1987; MARTIN, 1992; MARTIN; FROST, 2001). Nesta etapa foi feita análise de discurso para as entrevistas e para os documentos disponibilizados pelas organizações mencionadas (Sindicatos e notícias disponibilizadas pela própria organização através de seus meios de comunicação), onde se procurou entender a construção do processo de mudança, as orientações e as intenções, que contribuíram com a construção do modelo formal utilizado para criar e institucionalizar novos padrões de cultura a partir da reforma do Estado iniciada em 1995.

### **Etapa 3 – Mapeamento das características da cultura organizacional na atualidade**

Esta etapa da pesquisa foi realizada a partir de duas estratégias de coleta de dados. Em primeiro lugar este autor utilizou-se da observação direta durante o período de levantamento dos dados através das entrevistas, que foi a segunda estratégia de coleta de dados para esta etapa da pesquisa. O roteiro de entrevista consta do apêndice 1. Após a coleta dos dados e sua análise, comparar-se-á o conteúdo das análises dos discursos gerenciais com os discursos encontrados na organização. Isto permitirá evidenciar o quanto foi possível inserir na organização o discurso dominante proposto pela reforma gerencial, que possivelmente foi absorvido pela alta administração da organização (AINSWORTH E HARDY, 2004; GRANT ET AL, 1998; HARDY E PHILLIPS, 2004; MAINGUENEAU 2006)

Em todos estes instrumentos foram colocadas questões que permitiram aos respondentes se manifestarem sobre indicadores de mudanças ou da não mudança. Pretendeu-se identificar fontes de resistência às mudanças, caso elas tenham ocorrido (AINSWORTH E HARDY, 2004; GRANT ET AL, 1998; HARDY; PHILLIPS, 2004). Nesta etapa da pesquisa também foi utilizada a metodologia de observação direta. Esta consistiu de visitas sistemáticas aos locais de trabalho dos indivíduos para que observações das rotinas fossem catalogadas. Com este procedimento de pesquisa, foram registradas informações que nem sempre são possíveis de obter através de entrevistas diretas. Este procedimento é reforçado pela discussão



feita por Laplantine quando afirma que “o que caracteriza o modo de conhecimento próprio das ciências do homem, é que o observador-sujeito, para compreender seu objeto, esforça-se para viver nele mesmo a experiência deste, o que só é possível porque esse objeto é, tanto quanto ele, sujeito”(LAPLANTINE, 2007, p.91). Neste sentido, o captar os elementos da cultura organizacional através do discurso e das práticas, pode ser muito adequado através desta observação no “contexto das interações sociais”(DUPUIS, 1996). A observação direta constitui-se neste caso, um instrumento importante para compreender as práticas discursivas que dão significado às ações e práticas sociais (ALVESSON, 2004; GRANT et al, 1998).

No caso específico da observação direta, foram feitos registros das visitas que foram realizadas nas unidades administrativas indicadas, a saber: Salvador, Feira de Santana e Vitória da Conquista. As observações de campo foram registradas em documento próprio e sistematizadas à medida que os fatos foram sendo observados. Reuniões, debates informais e outros momentos foram utilizados como fonte de coleta de dados durante a observação direta. Assim sendo, os fatos foram registrados em livro de campo e através de gravações com a permissão dos atores organizacionais, que em seguida foram transcritas e utilizadas nas análises dos dados. Observe-se também que este pesquisador é funcionário público desta organização desde o ano de 1995, e que participou diretamente da implantação de vários dos processos descritos na parte da descrição dos dados. Como o processo de modernização da organização ganhou importância e muito se discutiu sobre a mudança cultural, este pesquisador já começara a fazer anotações sobre este processo muito antes do início desta pesquisa, por isso alguns dados de observação reportam-se a períodos anteriores ao início inclusive do doutorado (2007).

#### **Etapa 4 – Análise dos Dados**

Como a linha desta pesquisa é que há diversos discursos que se associam a grupos diferentes, assim como a “posição de quem fala” influencia o discurso, é importante verificar a existência de discursos alternativos ao discurso dominante, bem como discursos diversos em função de “quem está falando”. Isso se aplica da mesma forma, a idéia da cultura. Esta vista como ambígua, diferenciada e associada mais a grupos que possuem características mais similares.

A avaliação da mudança cultural foi feita comparando-se os resultados obtidos nas pesquisas de campo com os valores definidos pela organização, já identificados na etapa 1

desta pesquisa. Os valores identificados e que foram definidos pela organização são os seguintes: foco em resultados, foco no cidadão, trabalho em equipe, planejamento e organização, criatividade e iniciativa, relacionamento interpessoal, autodesenvolvimento, capacidade empreendedora, liderança e comunicação, qualidade e produtividade entre outros que a análise dos dados permitiu identificar (BAHIA, 2001, 2003). Estes valores em parte são originários do próprio sistema de definição dos valores da organização (BAHIA, 2003).

Buscou-se nos discursos dos diversos atores organizacionais, os temas associados às figuras que estavam sendo mencionados por aqueles atores. Em cada discurso, procurou-se verificar além das figuras e temas, conforme destacou Fiorin (2008), avaliou-se também que estratégias de persuasão (FARIA; LINHARES, 1993) e formas de manipulação (FIORIN, 2008) estavam sendo utilizadas para convencer os indivíduos de que deveriam desenvolver novos comportamentos que estariam associados aos novos valores culturais disseminados nos discursos da alta administração.

### **3.4.2 Indivíduos da Pesquisa e a coleta dos dados**

A Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia possui atualmente 3.974 profissionais. Entretanto, utilizando o critério de “permanência por longos períodos de tempo, uma vez que a cultura é pensada como construção do social da realidade (BERGER; LUCKMANN, 2005), participaram das entrevistas apenas os indivíduos que pertençam aos cargos de Auditores Fiscais, Agentes de Tributos Estaduais e Técnicos Administrativos. Destes foram entrevistados 47 Auditores Fiscais, 20 Agentes de Tributos Estaduais e 18 Técnicos Administrativos, no total de 85 entrevistados.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa-explicativa, que não utilizará nenhum dado quantitativo. Além disso, toda a coleta de dados será feita através de leitura de documentos, entrevistas e observação direta, por isso, não se está determinado o tamanho da amostra a ser utilizada nesta pesquisa. Isto não significa em hipótese alguma, fragilidade ou baixa representatividade da quantidade de entrevistados. Ao contrário, esta pesquisa orientar-se-á pelo rigor necessário para uma pesquisa qualitativa.

Na pesquisa qualitativa, utilizando-se de entrevistas, mesmo considerando a questão da representatividade como um fator importante, a quantidade de indivíduos

entrevistados não é determinante para determinar o grau de qualidade da pesquisa. Segundo Godoi e Mattos (2006) o que conta para a confiabilidade da pesquisa qualitativa é o critério de encerramento das entrevistas na medida em que o pesquisador percebe uma saturação nos níveis de respostas dos indivíduos.

Nesta linha, e de onde os autores mencionados se apóiam, Glasser e Strauss (1967) consideram que a entrevista deve ser orientada pelo que eles chamaram de “saturação” e “redundância”. Para estes autores, a partir de um determinado número de indivíduos, ocorre o processo de saturação o que determina a necessidade de parar a consulta, ou mudar o grupo de indivíduos analisados. Assim, a legitimidade da pesquisa não está na quantidade de entrevistas realizadas, mas no modo como as regularidades são descobertas durante o processo de análise”(CARRIERI, 2001). Assim, conforme declara Patton (2002, p. 7) que “ é comum em análises qualitativas de muitos dados de campo e muitos meses de trabalho reduzir a um pequeno número de temas centrais: a qualidade das descobertas é o que importa e não a quantidade delas”.

Registre-se que apesar de um número maior de auditores fiscais, o ponto de saturação dos entrevistados ocorreu em torno de 15 para os técnicos administrativos e 18 para os agentes de tributos. No caso dos auditores, o ponto de saturação começou a ocorrer a partir do número 31 de entrevistas. Possivelmente estas discrepâncias entre os pontos de saturação podem ser explicados inicialmente pelo fato de que os técnicos administrativos e os agentes de tributos estaduais possuem uma maior quantidade de tempo com o mesmo público sem nenhuma renovação ao longo de muitos anos. Os dois grupos entraram no serviço há muito mais de 20 anos e não houve mais concurso para estes cargos. No caso dos auditores fiscais, houve concurso nos anos de 1978, 1981, 1986, 1993, 2004. Essa inserção de novos atores organizacionais permite que novos discursos sejam inseridos e percebem-se divergências entre os grupos com mais tempo de serviço público e aqueles mais novos.

### **3.4.3 Identificando os enunciadores dos discursos**

Os dados serão coletados em materiais publicados pelos enunciados, abaixo identificados. No caso dos auditores fiscais e agentes de tributos, os discursos serão analisados a partir de entrevistas, enquanto que os discursos da alta administração será coletado pelas publicações disponibilizadas desde o ano de 1995. No caso dos sindicatos, os

discursos serão analisados através das publicações disponíveis no período analisado. Foram entrevistados também um representante do Sindicato dos servidores da Secretaria da Fazenda (SindSefaz) e um representante do Instituto dos Auditores Fiscais (IAF). Mas prioritariamente, os discursos presentes nas publicações foram priorizados. Desta forma, abaixo são caracterizados cada um destes atores organizacionais:

**Auditor Fiscal.** Função pública, cujo ocupante tem a prerrogativa de fiscalizar tributos estaduais, para verificação de regularidade do pagamento dos tributos por parte dos contribuintes (empresários). O trabalho realizado pelo auditor fiscal é desempenhado tanto nos estabelecimentos comerciais, quanto nas operações realizadas pelos contribuintes nas vias rodoviárias, férreas, portuárias e aéreas (BAHIA, 2002)

**Agente de Tributos estaduais.** Atualmente são responsáveis pelas atividades de auxílio à fiscalização da SEFAZ. Representam os servidores que realizam as suas atividades em conjunto com os auditores fiscais. São responsáveis pela arrecadação dos tributos estaduais, principalmente no trabalho de fiscalização de trânsito. Registre-se que há muitos Agentes de Tributos Estaduais que atuam na fiscalização de empresas (estabelecimento), atualmente no auxílio das atividades de fiscalização realizados pelos auditores fiscais (BAHIA, 2002)

**Agentes Administrativos/Técnicos Administrativos.** Funcionários responsáveis pelas atividades meio da SEFAZ, mas de grande importância para a organização. Não estão envolvidos o trabalho de fiscalização, mas dão o suporte necessário para que as atividades fins sejam realizadas. São responsáveis por todas as atividades consideradas de cunho administrativo da SEFAZ.

**Sindicato dos Servidores da Fazenda do Estado da Bahia – SindSEFAZ.** Instituição sindical que foi criado em 10 de fevereiro de 1996. Resulta da fusão dos sindicatos de auditores fiscais e do sindicato dos Agentes de Tributos Estaduais. Até aquela data, havia dois sindicatos que representavam a categoria de servidores do grupo fisco na Bahia. A fusão decorreu da necessidade de fortalecimento da categoria para lutar em busca de benefícios considerados necessários para o grupo fisco (SINDSEFAZ, 1999). O sindicato representa atualmente as três categorias conjuntamente (Auditores Fiscais, agentes de Tributos Estaduais e Agentes Administrativos), além dos aposentados destas mesmas carreiras.

**Instituto dos auditores Fiscais – IAF.** Fundado em 08 de junho de 2006, tem como objetivo promover e intensificar a união dos auditores fiscais na defesa dos interesses

da classe exclusiva de auditores fiscais. Surgiu da insatisfação de parte dos servidores do cargo de auditor fiscal com o encaminhamento das questões referentes especificamente ao auditor fiscal. Esta divergência fica mais evidente a partir dos anos de 2007 e 2008, em função da ascensão ao controle político do Estado da Bahia ter passado para o grupo político ao qual, no entendimento do IAF, o sindSEFAZ está vinculado. Isto teria levado, na compreensão do IAF, o sindSEFAZ a minimizar as lutas em prol de toda a categoria (Auditores fiscais, agentes de tributos estaduais e Agentes administrativos), para concentrar-se apenas na luta em benefício da categoria dos Agentes de tributos Estaduais. O IAF congrega apenas auditores Fiscais.

### 3.4.4 O corpus definido por enunciador

Este tópico constitui-se como uma indicação conforme quadro 3, abaixo de que indivíduos e organizações serão analisados e que documentos ou meios serão objeto de investigação. Nos casos abaixo mencionados das organizações (SEFAZ, SINDSEFAZ, IAF), os documentos a serem verificados são meios oficiais de comunicação de cada um deles.

**Quadro 3 – Enunciadores e material de análise**

Enunciador	Documentos
Alta Administração da SEFAZ	Documentos internos: relatórios, projetos de mudança organizacional Jornal SEFAZ NOTÍCIAS Intranet SEFAZ
SINDSEFAZ	Jornal do SINDSEFAZ Boletim Online. <a href="http://WWW.sindSEFAZ.org.br">WWW.sindSEFAZ.org.br</a>
IAF	Jornal NOTÍCIAS IAF Sindical Notícias veículas no site. <a href="http://WWW.Iaf.org.br">WWW.Iaf.org.br</a>
Auditores fiscais, Agentes de tributos Estaduais, Agentes Administrativos	Entrevistas
SINDIFAZ	Jornal Novo Rumo
SINDIFISCO	Jornal do SINDIFISCO

## **4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **4.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: A TRANSFORMAÇÃO NA FORMA DE GERIR AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**

Antes mesmo de enfatizar a Reforma Gerencial no Brasil, é importante mencionar três aspectos essenciais nos processos de mudanças que ocorrem na Administração Pública brasileira. Em primeiro lugar torna-se relevante entender os modelos de Administração Pública que operaram e/ou operam no Brasil. Em segundo lugar entender a historicidade das mudanças por que passaram as tentativas de reforma do aparelho do Estado brasileiro. Em terceiro lugar é fundamental entender o contexto da Reforma Gerencial no Brasil, suas causas, objetivos e instrumentos utilizados para viabilizar a implementação do modelo gerencial na Administração Pública brasileira. É neste sentido que este capítulo é construído.

#### **4.1.1 Os modelos de Administração Pública no Brasil: o patrimonialismo**

A Administração Pública no Brasil pode ser analisada a partir de três modelos: Patrimonialista, burocrático e gerencial. Apesar de toda análise destes modelos que se institucionalizam na administração pública possuem momentos mais marcantes, o que os torna associados a determinados períodos da história brasileira, não é verdade que estes modelos se sucedem na história, sendo abandonados na medida em que outro se instala. Assim sendo, é possível ainda na história recente do país perceber traços patrimonialistas, burocráticos e gerenciais, o que dificulta a institucionalização de um modelo gerencial, considerado um modelo mais moderno na administração pública brasileira (BRESSER PEREIRA, 1998a, 1998b; PINHO, 1998, 2001; SCHWARTZMAN, 1988)

O patrimonialismo é um dos tipos de dominação tradicional que Weber (2004, p. 238) definiu como aquele que “fundamenta o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica”. Constitui-se no modelo de administração pública em que o monarca administra os bens públicos como uma extensão de seus bens particulares, da mesma forma que

administra os seus bens particulares como se públicos fossem. Não há clara separação entre o bem particular do rei e o público. Faoro (2001) caracteriza este modelo da seguinte forma:

Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio. O reino tem um *dominus*, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua. O sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano. Mais um passo, e a categoria dos auxiliares do príncipe comporá uma nobreza própria, ao lado, e muitas vezes, superior à nobreza territorial (FAORO, 2001, p.38)

Este modelo de gestão descaracteriza o Estado na medida em que os interesses mais imprescindíveis são os do soberano. Não há clara indicação de que o interesse da sociedade é ou será atendido. Desta forma, Faoro(2001) tem clara percepção dos males que este sistema patrocina à sociedade. Bresser Pereira (1998) classifica que havia uma mistura entre a *res public* e a *res principis*, alertando para o fato de que esta simbiose entre o público e o privado só tinha como beneficiado o próprio soberano. Ele destaca como características principais do patrimonialismo o funcionamento do Estado como extensão do poder do soberano, os auxiliares do rei possuíam status de nobreza real, os cargos eram considerados prebendas e eram considerados benefícios concedidos pelo rei, corrupção e nepotismo.

Weber (2002) dedicou-se a entender e a explicar o patrimonialismo que o via como inadequado para o funcionamento do Estado. Por isso, empreendeu o esforço de além de relatar as mazelas do patrimonialismo, apresentar um modelo que fosse suficientemente capaz de tornar o Estado moderno mais eficiente ao discutir a burocracia.

No Brasil, o patrimonialismo tem sido associado a outros termos que revelam ainda sua forte inserção na vida política brasileira. Não é sem causa que Pinho (1998) destaca as dificuldades que o gerencialismo, sistema que será tratado mais na frente, teria dificuldades de se institucionalizar na administração pública brasileira. Isto é reforçado, e se reforça pela conclusão de Faoro (2001):

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito e a sociedade se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos mais extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi (FAORO, 2001, p.819)

Termos como clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático, nepotismo e fisiologismo muitas vezes estão associados às características que marcam as ações

patrimonialistas. Neste sentido, apesar de historicamente o patrimonialismo destacar-se na administração pública em épocas bastante distantes, ainda é possível perceber indícios de sua presença na atualidade apesar dos esforços que se têm feito para erradicá-lo, a exemplo das proibições de nepotismo na administração pública nos três poderes da república: Executivo, Judiciário e Legislativo.

O patrimonialismo no Brasil ainda parece resistir apesar das mudanças empreendidas na administração pública, a partir da década de 1930. Pires e Macedo (2006) discutindo cultura organizacional nas organizações públicas destacam algumas características que poderiam estar vinculadas ao modelo patrimonialista. Isto demonstra o quanto este aspecto pode ainda ser percebido em práticas no setor público. Entretanto medidas sempre são adotadas com o fim de tornar as organizações públicas, em direção ao profissionalismo, eficiência, impessoalidade, foco nos processos em vez de valorizar a importância do monarca. E neste sentido foi implementada a reforma burocrática brasileira na década de 1930, na era Getúlio Vargas.

#### **4.1.2 A burocracia: em busca da eficiência da Administração Pública**

A burocracia ou modelo burocrático foi estudado por Weber (2002) que viu nesta a possibilidade de tornar as organizações mais superiores em eficiência, diferentemente das formas de organização patrimonialista. Segundo ele, a “burocratização oferece a possibilidade ótima de colocar em prática o princípio de especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objetivas”(WEBER, 2002, p.151). Para ele, nenhum outro modelo de organização superaria a organização burocrática em eficiência, o que a tornava ideal para o contexto do capitalismo avançado e para o Estado moderno.

A burocracia weberiana nasce como uma posição bastante definida de se opor ao patrimonialismo que tornava o avanço do Estado inadequado, na medida em que as ações do soberano concentravam-se apenas em seu próprio benefício. Não seria possível avançar sem que de alguma forma, o poder soberano estivesse deslocado da ação do Estado. Isto é, o funcionamento da administração não poderia depender das conveniências do soberano. Era necessário desenvolver um modelo de organização que pudesse funcionar sem a “interferência” do soberano, em busca do desenvolvimento do próprio Estado.



Motta(1981) considera a burocracia como “ uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais. Este aparelho dirigente, isto é, esse conjunto de burocratas, é economicamente privilegiado e seus membros são recrutados de acordo com regras que o próprio grupo adota e aplica”(MOTTA, 1981, p.7). Nota-se na definição de Motta (1981) a mesma percepção que daria suporte ao impedimento do avanço patrimonialista. Pensava-se que ao dotar a organização de “um grupo burocrático”, os excessos promovidos pelos soberanos seriam limitados. Segundo Motta, a burocracia possui três fontes principais: a produção, caracterizada pelo aparecimento das grandes organizações; o Estado moderno, que se tornou um instrumento de controle de um número cada vez maior de atividades e; crescimento das organizações políticas e sindicais. É importante destacar que a burocracia visava efetivamente racionalizar as atividades organizacionais, tendo como características principais a formalidade, impessoalidade e a profissionalização(MOTTA; BRESSER PEREIRA, 2004).

No Estado brasileiro, a burocracia foi o modelo administrativo implementado a partir da década de 1930, ainda no governo de Getúlio Vargas. Visava dotar as organizações públicas de capacidade técnica suficiente para conduzir as mudanças que eram patrocinadas pelo estado brasileiro em função das grandes realizações empreendidas naquela época. Além disso, visava combater o patrimonialismo, que era marcante nas organizações brasileiras, e poderia se constituir em impedimentos para os avanços esperados da administração pública.(MARINI, 1996).

O modelo burocrático brasileiro teve seu avanço patrocinado pela constituição do Departamento de administração do Serviço Público – DASP, criado em 1936. Entre seus objetivos destacavam-se: definição de critérios profissionais para ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e estabelecimento de regras de promoção baseadas no mérito (MARINI, 1996, p.17). Além disso, caberia ao DASP as funções de supervisionar a administração pública e formar os administradores públicos do primeiro escalão do governo e fixar o orçamento nacional.

Naquele período a visão de separação entre política e administração foi buscada tendo como padrão de ação, as ações patrimonialistas que a burocracia pretendia dissolver. Criando-se regras legais, formas de acesso aos cargos públicos e normas de condutas para os administradores públicos, estes estariam fora do campo de influência dos políticos, vistos como interessados em beneficiar-se da função pública. Bresser Pereira (1998) defende que a

emergência do capitalismo e da democracia era necessário não somente separar o público do privado, comum no patrimonialismo, mas também efetuar uma separação entre o político e o administrador público.

A separação entre políticos e administradores, entretanto não é vista como a solução para os problemas apontados pelo patrimonialismo. Ainda que uma distância seja necessária, a ação política permeia todos os níveis de atividade dentro do setor público. Não é sem causa que Pires e Macedo (2006) acreditam que uma das habilidades necessárias ao administrador público é a diplomacia como forma de não provocar divergências nas relações que são permeadas de estímulos e jogos de poder que se constituem nos verdadeiros indicadores de poder no Brasil. Além disso, Loureiro, Abrúcio e Rosa (1998) refutam esta segregação entre política e administração na medida em que é a capacidade de negociar do Poder Executivo e outras instâncias como o Legislativo e o Judiciário que permite ao administrador público executar as suas atividades planejando e implementando as políticas públicas nacionais. Entretanto, há que se considerar que naquele momento, a busca da separação tornava-se imprescindível na medida em que o rompimento com o patrimonialismo fazia-se necessário, sob pena da inviabilização dos esforços de modernização por que passava o Estado brasileiro.

Das características da burocracia, algumas delas devem ser destacadas como forma de nortear as ações implementadas em busca de uma administração pública profissionalizada. Sendo assim, podem ser citadas como elementos da burocracia; a) centralização das decisões, b) hierarquia traduzida na unidade de comando, c) estrutura piramidal de poder, d) controle passo a passo dos processos administrativos, e) administradores profissionais recrutados e treinados para a função pública, f) falta de confiança nos políticos, g) controle a priori para combater a corrupção, i) impessoalidade, j) formalismo, k) poder racional-legal, l) O Estado com fim em si mesmo, m) promoção por mérito.

A burocracia weberiana implantada no Brasil não pode ser totalmente descartada por ser considerada inadequada para o funcionamento do Estado. Evidentemente que nas condições de complexidade e exigências em que a sociedade moderna se encontra, não é mais possível manter os níveis de funcionamento que caracterizam a organização burocrática. Entretanto, ao contextualizar a burocracia e o seu surgimento na história da administração pública brasileira, ela tem a sua importância para a organização do Estado.

Uma vez implementada a burocracia weberiana, problemas decorrentes do seu mal funcionamento foram logo apresentados. A rigidez dos procedimentos superava os objetivos das ações governamentais. Marini (1996) afirma que logo a burocracia começa a apresentar sinais de disfuncionalidade. Por isso, a própria administração pública começa a procurar se distanciar dos controles rígidos que caracterizam a burocracia.

É neste contexto de excessivo controle que algumas tentativas de transformações no setor público passam a acontecer. E destacam-se as comissões criadas, por exemplo, no governo JK como forma de amenizar as dificuldades provenientes do insulamento burocrático. Destacam a Comissão de Simplificação Burocrática que visava a elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços e a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos que objetivava realizar estudos para a simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais (PDRAE 1995).

Infere-se que como a burocracia estatal era extremamente forte, e difícil de ser alterada, a saída para o governo foi a criação de uma administração pública paralela. Evidentemente este processo não contribuiu com o aperfeiçoamento da administração pública brasileira, mas demonstra a “força” da burocracia. Este inclusive é uma das críticas mais fortes a serem feitas ao modelo burocrático. Além disso, e em direção a modificações na forma de administrar o estado brasileiro, as críticas são potencializadas e começa-se a questioná-lo enquanto seu papel de tutelador, executor direto, onipresente. Isso, segundo se depreende, levou o Estado a aumentar seu tamanho que o tornou ineficiente, incapaz de gerenciar os recursos públicos, o que leva à discussão feita no próximo ponto.

#### **4.1.3 Gerencialismo e Reforma do Estado: bases e características**

O gerencialismo ou a reforma gerencial compõem um dos aspectos de um movimento mundial denominado Reforma do Estado, influenciado por um outro movimento dentro da economia: o neoliberalismo. Há evidentemente quem discorde destas ramificações, mas tem sido difícil encontrar vozes discordantes desta associação. Normalmente as discussões sobre a Reforma Gerencial levam à discussão da Reforma do Estado que acabam sendo direcionadas para pensar nas ações do neoliberalismo.

Este texto segue em certa medida a forma apresentada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (PDRAE), discordando apenas da tentativa de desvinculação entre Reforma gerencial, Reforma do Estado e neoliberalismo. Pois não tem sido possível pensar e compreender a reforma gerencial sem perceber a influência da ideologia neoliberal sobre as ações do Estado.

Como ponto de partida para discutir o gerencialismo, torna-se importante apresentar em primeiro lugar a Reforma efetuada na Administração Pública brasileira, em 1967, através do Decreto-Lei 200. Constituiu-se ela, segundo Bresser Pereira (1995) a primeira tentativa do estado em romper com o modelo burocrático tradicional, e enfrentar as suas limitações (MARINI, 1996). Segundo se percebe desta transformação no setor público, ela trouxe como medidas:

- a) transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista a fim de obter maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional; b) instituiu como princípio de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento; c) instituiu-se o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração e descentralização); d) tentativa de reunir competência e informação no processo decisório (PDRAE, 1995, p. 19)

Estas medidas merecem algumas reflexões. Primeiro a iniciativa do governo em promover a descentralização da administração como forma de dar celeridade às ações governamentais. Ainda sob a “égide” do modelo burocrático, a administração central tinha dificuldades de elaborar e implementar as políticas públicas, tendo em vista as dificuldades provenientes do insulamento burocrático decorrente dos excessos de regras e regulamentos que controlavam toda e qualquer ação governamental. Aparentemente, medidas descentralizadoras tornar-se-iam adequadas para viabilizar ações que demorariam tempos enormes para serem executadas.

Em segundo lugar, ao priorizar a administração indireta, o Estado acabou por enfraquecer o governo central já fragilizado pela inércia do insulamento burocrático, ou mais ainda pelas disfunções da burocracia (CROZIER, 1981). O direcionamento das ações para a administração indireta tornava ainda mais difícil modificar as regras inadequadas geradas pela burocracia ainda na década de 1930. Desta forma as medidas adotadas em 1967, apesar das orientações gerenciais presentes não contribuíram decisivamente para a implementação de um modelo de administração pública diferente da que até então era presente no Brasil.

Em terceiro lugar destacam-se algumas questões que contribuíram muito mais para voltar ao estágio anterior à burocracia do que eliminar os vícios decorrentes desta.

Andrews e Kouzmin (1998) analisando as reformas do estado, destacam que duas foram as fragilidades decorrentes do Decreto-Lei 200/67. Ao criar agências executivas dentro do próprio governo modeladas segundo o setor privado e sendo os recursos destinados para estas agências, os conflitos eram constantes entre as referidas agências e os ministérios de onde eram originárias, em função do esvaziamento dos órgãos que anteriormente eram responsáveis pelas políticas que foram transferidas para as agências. Além disso, outra consequência deste processo foi aliança entre as agências e as empresas interessadas nas políticas públicas implementadas pelas agências. A descentralização permitiu a criação de relações entre agências e grupos de interesses que interferiam no desempenho delas.

Por fim, este modelo de descentralização leva-nos de volta ao modelo iniciado no governo JK, onde a criação de comissões e administração paralela foram as formas de dinamizar a administração pública sem precisar efetuar transformações na estrutura burocrática. Além disso, para o gerencialismo no Brasil, as ações iniciadas a partir do Decreto-Lei 200 constituíram-se em um forte instrumento para a continuidade da reforma em direção à implementação do gerencialismo na administração Pública no Brasil.

#### **4.1.4 Em 1995: A formalização de um novo modelo gerencial para o setor público**

A reforma gerencial está associada às modificações ocorridas na forma de concepção do próprio Estado. No Brasil, esta associação é caracterizada pela forma como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (PDRAE ) concebeu o modelo de Reforma a ser implementado.

O gerencialismo constitui-se em um modelo de gestão adotado pela administração pública cujos focos são a eficiência, a busca de resultados e a busca de qualidade na prestação de serviços ao cidadão. No Brasil, este modelo começou formalmente a ser implementado a partir de 1995, através do PDRAE, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A Reforma Gerencial por fazer parte de um conjunto de medidas adotadas pelo governo, é fruto de idéias concebidas a respeito do próprio estado. Por isso, sua origem está no que foi designado como a Crise do Estado. Para Bresser Pereira (1995) e para o Plano Diretor (BRASIL, 1995), a Crise do estado se constitui em função dos seguintes elementos e fatores:

- a) crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa
- b) esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do estado na qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas
- c) superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995, P. 10); (BRESSER PEREIRA, 1998, P. 34).

Abrúcio(1997) analisando o impacto do modelo gerencial na administração pública caracteriza a crise o Estado a partir de três dimensões as quais ele chamou de econômica, social e administrativa. Fadul (1999) entende a crise como um conjunto maior dentro do governo. Para esta autora há uma crise financeira, de paradigmas, de métodos e de instrumental de gestão, crise de legitimidade, crise de governabilidade e de governança, crise de identidade e crise das formas políticas estatais. EMarini (1996) acredita que a crise no Brasil é mais de governança na medida em que o Estado perdeu a capacidade de implementar políticas públicas, em função da falta de recursos, o que compromete o seu desempenho.

O PDRAE (1995, p.11) propõe um conjunto de medidas para a solução dos problemas:

- a) ajustamento fiscal duradouro;
- b) reformas econômicas orientadas para o mercado, que acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
- c) reforma da previdência social;
- d) inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
- e) *reforma do aparelho do Estado*, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

O Estado não tinha recursos para efetuar investimentos em políticas públicas, e não tinha como continuar efetuando intervenção na economia através de empresas públicas. Era preciso deixar a economia com a iniciativa privada. Neste quesito, aparece uma abordagem neoliberal, apesar de toda a negativa de Bresser Pereira (1998). Para ele, inclusive neste texto, ele defende que o neoliberalismo fracassou, mesmo recomendando a privatização das empresas públicas, que nada mais era do que uma abordagem neoliberal. Além disso, questiona-se a burocracia estatal.

A forma de administrar o Estado estava superada. A burocracia weberiana não mais estava dando conta das complexidades que se manifestavam junto ao Estado. Por isso, a afirmativa de que uma das vertentes da crise do Estado se manifestava pela superação da

forma de administrar o Estado, com ênfase na burocracia. Sobre este ponto, valeria lembrar que o que se constitui como indevido na administração pública não é a burocracia, mas efetivamente as disfunções deste sistema. Em sua essência, a burocracia possui inadequações por seu caráter impessoal, mas não se deve atribuir somente a ela os males que permeiam a administração pública brasileira.

Diante da crise acima manifesta, o texto defende a necessidade de reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas. A idéia é de fato interessante na medida em que se constate as causas propostas, haja vista as críticas feitas não só ao conjunto de causas, mas também às medidas implementadas. Isto é, havia dúvida quanto à veracidade das causas da crise, e por isso Santos (2004) defende a não existência de tal crise o que não justificaria as ações implementadas pelo menos no que se refere às questões econômicas. Além disso, Andrews e Kouzmin (1998), Kawabe e Fadul (1998), Fadul (1999) questionam não apenas o discurso da crise bem como as estratégias de solução. Para estes autores, o que mais avançou no processo de reforma do estado foi efetivamente a redefinição do papel do estado sendo redefinida a sua saída da economia através das privatizações, que foi o item das ações que mais avançou no processo de transformação do Estado.

Além dos problemas de ordem econômica, e por causa deles, Abrúcio (1997) entende as causas do surgimento do modelo gerencial na administração pública. Segundo este autor, o gerencialismo invadiu e tomou forma na administração pública em função do que ele chamou de causas materiais, contexto intelectual e perspectivas do senso comum. As causas materiais referem-se a crise econômica mundial, a crise fiscal, a falta de governabilidade e a globalização. O contexto intelectual refere-se ao surgimento de novas teorias que confrontavam o modelo de intervenção estatal vigente, a exemplo do *neoliberalismo e o public choice*. Enquanto as perspectivas do senso comum referem-se às manifestações da própria sociedade ao convencer-se de que o estado lhe presta um serviço de péssima qualidade. Estes argumentos são reforçados por outros autores a exemplo de Bresser Pereira (1996, 1998), Marini (1996), Fadul (1998, 1999), Kaufman (1998), Rezende (2003), PDRAE (1995).

Diante das dificuldades apresentadas pelos Estados para darem conta das demandas que aumentam substancialmente, o Estado deveria ser reformado, incluindo a reforma gerencial no seu escopo. Esta traria para o campo da Administração Pública as

técnicas e instrumentos capazes de tornar o Estado mais adequado e eficiente na prestação de serviços à sociedade.

O gerencialismo, aqui entendido como parte da reforma gerencial, ou o processo decorrente da reforma gerencial, possui diversas correntes teóricas que valorizam determinados aspectos, em detrimento de outros. O ponto comum entre eles, conforme Bresser Pereira (1998) é o afastamento do modelo burocrático, por considerá-lo superado e inadequado para os objetivos propostos ao Estado. Por isso, há diversas correntes e tendências dentro do gerencialismo.

Este trabalho apresenta as principais vertentes teóricas que suportam os modelos gerenciais. Cada um deles foca determinado aspecto. Não significa, entretanto que um é superior ao outro, mas é necessário que se pense estes modelos como complementares, na medida em que às características de um, normalmente são acrescidas outras, focando algum aspecto não destacado no modelo anterior. Diante disto, na literatura, é possível vislumbrar pelo menos três modelos de gerencialismo: os destacado por Abrúcio (1997), a partir dos modelos ingleses; os modelos destacados por Ferlie et al (1994) e o modelo destacado por Osborne e Glaeber (1994).

O quadro 4 demonstra as diversas vertentes do gerencialismo e como eles impactaram a administração pública. Abrúcio (1997) destacando as características do *managerialism* inglês considera que dos três modelos apresentados, as diferenças entre eles localizam em três aspectos. Segundo eles, as diferenças entre o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *Public service Orientation* concentram-se no foco de ação e no público alvo de cada modelo. Entretanto, Abrúcio (1997) chama a atenção para o fato de que isso não significa que um foi abandonando as características do modelo anterior. Ao contrário na medida em que um novo modelo surgia, significava muito mais o aperfeiçoamento do anterior do que o abandono do anterior.



**Quadro 4 – Modelo de gerencialismo**

Vertente	Autores	Características
New Public Administration	Osborne e Glaeber(1994)	a) governo catalisador; b) governo pertencente à sociedade; c) governo competitivo; d) governo orientado por missões; e) governo de resultados; f) governo orientado para os seus clientes; g) governo empreendedor; h) governo preventivo i) governo descentralizado; j) governo orientado para o mercado
New Public Management	Ferlie et alli(1994)	a) dirigido pela eficiência; b) Downsizing e descentralização; c) Busca de Excelência; d) Orientação para o público
Managerialism	Abrúcio(1997)	a) Gerencialismo puro; b) <i>Consumerism</i> ; c) Orientado para o público

Fonte: elaborado a partir de Ferlie et al (1994), Abrúcio (1997), e Osborne e Glaeber(1994)

Neste sentido, este destaca os principais aspectos dos modelos, no quadro 5:

**Quadro 5 – Evolução dos Modelos de gerencialismo**

Modelo	Gerencial puro	Consumerism	Public Service Orientation
Objetivos	Economia/eficiência- produtividade	Efetividade/qualidade	Accountability/equidade
Público- Alvo	Taxpayers(contribuintes)	Clientes/consumidores	cidadãos

Fonte: Abrúcio (1997, p.12)

Cada modelo originou-se de um determinado contexto, e os seguintes foram acrescentados novos aspectos ao anterior. Assim, ele destaca que no gerencialismo puro, o foco era a eficiência. O Estado buscava combater a crise, através de redução de custo, uma vez que o aumento de receita teria sido dificultado em função de protestos de contribuintes. Entretanto as críticas a este modelo proporcionou o avanço em direção ao modelo *consumerism* que passou a incluir os cidadãos como clientes com a oportunidade de escolher qual organização pública lhe prestaria determinados serviços. Era a implementação da competição entre as unidades do Estado. No modelo de *Public Service Orientation* mais do que cliente o cidadão é convidado a participar das decisões do governo. Ele não escolhe apenas o produto a ser utilizado, ele participa das decisões que podem definir o produto que ele escolherá em momento futuro.

O modelo desenhado por Ferlie et al (1994,p. 24-34) segue os seguintes aspectos:

a) Impulso para a eficiência: relacionada à economia política thatcherista, visando a eficiência ; b) downsizing e descentralização: (Importação de modelos organizacionais do setor privado, principalmente a redução drástica do número de servidores, através da reengenharia, e a descentralização; c) Em busca da excelência: com influência da teoria de

Administração da “escola de relações humanas” em sua ênfase na mudança via comportamento e cultura organizacional, seja pela base (aprendizagem organizacional) ou pela alta direção (liderança carismática); d) Orientação para o Serviço Público: fusão entre idéias administrativas dos setores públicos e privado – surge aqui a preocupação com a qualidade total.

A abordagem da *New Public Administration*, disseminada por Osborne e Gaebler (1994) ganhou especial atenção pela publicação do livro *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. O livro é um conjunto de 10(dez) valores que os governos devem desenvolver como forma de melhorar o seu desempenho. Algo que chama a atenção em seu livro, além das “receitas” de como melhorar o desempenho do setor público, é a desvinculação das ações da ação de redução de tamanho do Estado, algo bastante defendido nas demais vertentes do gerencialismo, pensado como forma de redefinir o papel do Estado.

Eles alertam: “E nosso problema fundamental é o fato de termos o tipo inadequado de governo. Não necessitamos mais governo ou menos governo: precisamos de melhor governo. Para sermos mais precisos, precisamos de uma melhor atividade governamental”(OSBORNE; GLAEBER, 1994, p.25). Os argumentos dos autores vão na direção de transformar as ações governamentais e não redefinir o papel do Estado, reduzindo o seu tamanho. Segundo eles, ainda os governos “empreendedores” promovem a competição entre os que prestam serviços ao público, dão poder aos cidadãos, avaliam o desempenho de suas agências, avaliam resultados, orientam-se pelos objetivos e missão e não por regras e regulamentos.

Outro elemento importante destacar dentro da visão destes autores é a busca da avaliação da efetividade. Não basta medir a eficiência. É preciso efetuar medidas de efetividade das ações governamentais. A efetividade para estes autores mede a qualidade dos resultados, o grau em que ela atingiu o resultado desejado. Neste sentido, a efetividade assemelha-se à busca constante de resultados apregoados pela reforma gerencial no Brasil.

Uma síntese entre os modelos e vertentes de cada modelo é possível. Cada abordagem pressupõe um conjunto de valores que devem ser desenvolvidos dentro da administração pública de forma que ela consiga alcançar os resultados pretendidos pela reforma gerencial. Assim sendo, no Brasil, os valores pretendidos pelos reformadores abrangem elementos de todas as abordagens.

Eficiência, produtividade, qualidade, foco no cliente, foco no cidadão, foco em resultados e participação são valores que a reforma gerencial no Brasil pretende ver implementados nas organizações públicas. Sendo assim, as abordagens acima mencionadas fornecem as bases conceituais que dão suporte à reforma do aparelho do Estado brasileiro.

As visões identificadas por Abrúcio (1997), Ferlie et al (1994) e Osborne e Glaeber (1994) não são contraditórias. Na verdade elas se complementam na medida em que são visões e perspectivas abordadas a partir de percepções de cada aspecto do gerencialismo. Por isso, torna-se importante uma leitura conjunta dos diversos modelos para uma compreensão adequada do movimento gerencialista.

Não se trata de escolher um ou outro, mas de aproveitar das diversas abordagens elementos mais adequados à realidade brasileira, considerando as diversidades existentes entre, por exemplo, a Inglaterra e o Brasil, da mesma forma entre o Brasil e os Estados Unidos. Nesta perspectiva é que se compreende a abordagem gerencial da reforma gerencial no Brasil, até porque ao ler os vários componentes de cada abordagem que em muitos casos eles se igualam, como é o caso do gerencialismo puro mencionado por Abrúcio (1997), a *The efficiency drive* de Ferlie et al (1994) e a abordagem do governo competitivo de Osborne e Glaeber (1994).

#### **4.1.5 Em busca de uma cultura gerencial**

Toda esta discussão feita até este presente momento pretendeu apresentar as principais características e origens do gerencialismo no Brasil. Partiu-se de uma abordagem ampla para em seguida fazer o recorte para o caso brasileiro foco deste trabalho. E neste sentido, é que as características do gerencialismo brasileiro serão discutidas.

A análise do Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado brasileiro percebe a importância dada ao que foi designado de “cultura gerencial”. E, além disso, devia o Estado efetuar os esforços necessários para criar e manter uma cultura gerencial para suportar as mudanças implementadas. Por isto, o Plano Diretor afirma: “a implantação da nova *cultura gerencial*, centrada em resultados, na competição administrada e baseada na avaliação do desempenho, permitirão mudanças mais estruturais na direção pretendida” (PDRAE, 1995,

p.57). A cultura organizacional passa a ser tratada como o grande impulsionador da mudança gerencial. Mas o que é a cultura gerencial?

O Plano Diretor propõe que as mudanças no aparelho do Estado devem ser encaminhadas em três dimensões: *Institucional-legal, cultural e gestão*. A dimensão institucional-legal compreende às formalidades legais que devem ser feitas para viabilizar as mudanças organizacionais. Refere-se às leis e regulamentos que devem ser modificados para tornar os atos seguintes legais. A dimensão cultural e de gestão caminham praticamente juntas. Estas se referem ao funcionamento das organizações. Estão presentes na forma como as organizações públicas devem funcionar. A dimensão cultural preocupa-se com a necessidade de viabilizar a *eliminação da cultura patrimonialista juntamente com os valores da cultura burocrática*, que serão substituídos por *novos valores gerenciais* e modernos da administração pública brasileira (PDRAE, 1995). Enquanto isso a dimensão gestão vai estar preocupada com as práticas administrativas a serem implementadas na administração pública.

Nosso foco se fixará na dimensão cultural, com algumas discussões na dimensão gestão.

A análise já até aqui desenvolvida permite indicar que tanto os valores patrimonialistas quanto burocráticos são o alvo das mudanças na reforma gerencial. São os aspectos destes dois sistemas que devem ser substituídos como forma de tornar a administração pública adequada aos novos desafios patrocinados pelos eventos inicialmente citados, como a crise fiscal e a ineficiência dos serviços públicos. O texto destaca: a transição para uma administração pública gerencial só será possível se, ao mesmo tempo que se aprovam as mudanças legais, *vá mudando a cultura administrativa do país*” (PDRAE, 1995, p. 54). Nesta mesma direção sinaliza Fadul(1999, p.74): As políticas de reforma do Estado e de reforma do aparelho do Estado devem vir acompanhadas de uma renovação dos serviços públicos, na medida em que ambas visem impulsionar e facilitar todas as iniciativas que possam melhorar a eficiência dos serviços e introduzir na administração pública, uma *cultura gerencial* no sentido amplo do termo”.

Da leitura das diretrizes do plano diretor e outras fontes, é possível destacar um conjunto de valores considerados pertencentes à cultura gerencial:

Espírito empreendedor, comportamento ético, eficiência, sentido de missão e comprometimento, foco no resultado, controle de resultados em substituição aos controles, descentralização, qualidade e produtividade nos serviços prestados, profissionalização do

servidor, criatividade, desenvolvimento do sentido de missão (PDRAE, 1995); Predisposição para ação, orientação para o cliente, capacidade de assumir riscos, orientação para missão, ênfase nos resultados, espírito de cooperação, comportamento proativo, ênfase na qualidade, comportamento de liderança, linguagem do setor privado (SEABRA, 2001); Focalização do Estado no cidadão, Reorientação dos mecanismos de controle para resultados, flexibilidade administrativa, controle social, valorização do servidor, cultura do planejamento (Marini, 1996); Foco nos contribuintes, nos clientes-consumidores e cidadãos (ABRÚCIO, 1997); Agilidade, flexibilidade, participação, inovadora, importância da superação de metas, autonomia na gestão (BRESSER PEREIRA, 1996); Consenso, motivação, visão global dos problemas (NEWCOMER, 1999).

A relação de valores que devem permear a administração pública parece interminável, mas são estes que devem fazer parte das orientações do comportamento de qualquer servidor público. Ao fazer uso destes valores, os resultados esperados de uma administração gerencial serão alcançados. Para isto, os gestores das organizações criaram instrumentos formais cujo objetivo destinava-se a desenvolver nos servidores estes valores. Mudança estrutural, sistematização de reuniões, redução de níveis hierárquicos, redução dos cargos de chefias, reestruturações, entre outras ações foram desenvolvidas. Além dessas, outras mais específicas no campo da gestão de pessoas podem ser mencionadas: avaliação de desempenho coletivo e individual, criação de indicadores de desempenho, metas e estratégias, planos de carreiras, planos de desenvolvimento gerencial, planos de desenvolvimento individual.

#### **4.1.6 O contexto brasileiro das reformas do Estado – pós 1995**

É importante recuperar a trajetória da administração pública brasileira à medida que o processo de reforma do estado avança e com ela a reforma gerencial. Neste sentido, utiliza-se como ponto de partida, a percepção de Bresser Pereira (1998) para iniciar algumas reflexões sobre a dinâmica do processo de modernização do setor público brasileiro, e mais especialmente no que se refere aos aspectos culturais que a marcam.

O PDRAE (1995) pressupõe que a reforma gerencial iria superar o modelo burocrático de administração pública que não mais conseguia responder às demandas da

sociedade brasileira. Quando Bresser Pereira (1998) argumenta sobre a necessidade de implantação da reforma gerencial ele afirma:

Tenho dito que a **cultura patrimonialista já não existe no Brasil**, porque só existe como prática, não como valor. Tal afirmação, entretanto, é imprecisa, uma vez que as práticas fazem parte da cultura. O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou fisiologismo, continua a existir no país, **embora sempre condenado**. Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista não basta condená-la, **será preciso também puni-la**. Por outro lado, o passo à frente, representado pela transição para a cultura gerencial, é um processo complexo, mas **que já está ocorrendo**. Todo o debate que houve, a partir de 1995, sobre a reforma constitucional do capítulo da administração pública, foi um processo de mudança cultural (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 25)

O discurso de Bresser Pereira (1998) se alia a outros discursos em outras partes do mundo sobre a reforma gerencial que consistiria em uma mudança cultural no setor público (MAZOUZ, 2008). E a transformação cultural passa a ser um dos elementos mais importantes no processo da reforma gerencial. Além disso, o autor destaca que o patrimonialismo está em declínio no Brasil, ao mesmo tempo em que uma cultura gerencial começa a se formar.

Uma reflexão sobre este processo será feita tomando como base o que foi descrito sobre a sociedade brasileira exatamente nos anos seguintes ao início da reforma gerencial. Enquanto Bresser Pereira (1998) declara que o patrimonialismo está em declínio, Barros e Prates (1996), Freitas (1997), Martins (1997), Pinho (1998), Barbosa (1996, 2003), Nunes (2003), Dupuis e Davel (2004), Abrúcio e Gaetani (2008), Pinho e Sacramento (2011) estão efetuando releituras da sociedade brasileira para afirmar que é incorreto afirmar que a cultura patrimonialista estaria em processo de erradicação no Brasil.

Desta forma, o pressuposto inicial da reforma por incorreto permite que as ações empreendidas em nome da *New Public Management* tenham resistências as mais diversas, empreendidas por diversos grupos que vêm na proposta de reforma seus direitos ameaçados. Esse comportamento pode ser visto no que Nunes (2003) desta quando da primeira tentativa de reforma no governo Vargas quando as elites reinterpretando as ações e objetivos do governo, conseguiram atuar no sentido de minimizar os efeitos da reforma sobre os seus “direitos”. Da mesma forma Barbosa (2003) ao discutir sobre a meritocracia no Brasil, destaca as diversas tentativas empreendidas por diversos governos, que apesar de instituir o concurso público como porta de entrada para o emprego público, ainda se deixava uma brecha para que o clientelismo pudesse agir a critério do governante.

O trabalho de Prates e Barros (1996), publicado em meio à efervescência da reforma do estado, destaca alguns aspectos da cultura gerencial do povo brasileiro, entre estas

características, os autores destacam o paternalismo, a lealdade às pessoas, o formalismo e a flexibilidade, que se subdividem em outras categorias culturais. Interessante notar que em trabalho recente publicado por Junquilha (2004), muitas das características identificadas no trabalho de Prates e Barros (1996) ainda persistem na administração pública. Na mesma linha, Martins (1997) um ano após a publicação do trabalho de Prates e Barros (1996), analisa o percurso da modernização administração pública brasileira para concluir que

a trajetória da modernização pública brasileira indica a existência do etos patrimonialista como uma força social dinâmica constitutiva deste processo. A influência localizada da ética patrimonialista sobre os períodos autoritários, onde verificou-se um avanço relativo da racionalidade burocrática, revela apenas um lado do sincretismo brasileiro ( MARTINS, 1997, p.181)

O autor vai mostrar que ao longo do processo de modernização da administração pública brasileira, o etos patrimonialista sempre esteve presente, com mais ou menos predominância em determinados períodos. Da mesma forma, Pinho (1998), analisando o processo de reforma empreendido no governo Fernando Henrique Cardoso, e fazendo uma releitura das reformas anteriores, afirma que o patrimonialismo consegue sobreviver em meio a todos os processos de modernização realizados no Brasil. Para este autor,

O que tem se assistido é uma impressionante resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação. Talvez pudéssemos pensar em um patrimonialismo camaleônico que consegue não só sobreviver como, ao que parece, se reforçar, mesmo sofrendo a ordem econômica mudanças modernizantes apreciáveis (PINHO, 1998, p. 72)

Apesar de afirmar que a sociedade brasileira vem sofrendo processos de mudanças apreciáveis, outros autores parecem entender de forma diferente que haja uma sinalização do impacto dessas mudanças no comportamento dos administradores públicos. Barbosa (2003), analisando o percurso da meritocracia no Brasil, e com destaque para os sistemas de avaliação de desempenho que fariam parte de uma administração pública gerencial, destaca:

Na prática, essa resistência à avaliação se traduz na ausência histórica de qualquer movimento – seja através de greves ou campanhas – por parte das entidades de classe, do corpo de funcionários públicos e da sociedade como um todo, em prol de medidas para por fim ao nepotismo e ao fisiologismo ou para implantar um sistema meritocrático atuante em todos os domínios da sociedade. Tais questões só aparecem de maneira secundária em estratégias de acusações nos períodos pré-eleitorais ou em matérias esporádicas de revistas. Mas, note-se bem, mesmo nessas instâncias, o que se combate é apenas o fisiologismo, o nepotismo, as relações pessoais no uso indevido do bem público. Não se reivindicam critérios meritocráticos para balizar a mobilidade interna e a organização da sociedade brasileira (BARBOSA, 2003, p. 63)

Em certa medida, Barbosa (2003) discorda um pouco da visão de Pinho (1998) quando este entende que há algum sinal de mudança na sociedade brasileira que poderia

sinalizar comportamentos em direção à eliminação do patrimonialismo no Brasil. Mais recentemente, Pinho e Sacramento (2011) vão reafirmar a capacidade de o patrimonialismo resistir mesmo em meio a todos os processos modernizantes por que passa o Brasil. Segundo estes autores, os elementos inovadores, entre eles o gerencialismo, têm criado estruturas que ainda não têm tido força para percolar e, conseqüentemente, alterar a estrutura patrimonialista da administração pública no Brasil.

A constatação de Barbosa (2003) tem reflexo direto na afirmação de Trosa (2001). Segundo esta autora, “o Estado muda quando a sociedade muda” (TROSA, 2001, p.19). Ainda segundo esta autora, as pressões exercidas pela sociedade, sem sombra de dúvida, forçarão os estados a adotarem novas formas de atender às demandas desta mesma sociedade. Pois segunda ela,

O estado em todos os países é pressionado pela opinião pública a prestar contas. Não as contas tradicionais, os longos relatórios autojustificativos, mas sim prestar contas dos serviços prestados aos cidadãos, com quais custos e com que eficácia (positivo ou negativo para os cidadãos) (TROSA, 2001, p.19)

Apesar do discurso tanto de Pinho (1998) quanto de Trosa (2001) parece que a sociedade brasileira ainda não tem tomada esse nível de consciência que lhe permite interferir de forma mais intensa nos processos decisórios do Estado. Neste sentido, a falta de mudança no comportamento da própria sociedade diminui a velocidade com que este processo de mudança alcance o estado. Importante registrar também que a falta de participação da sociedade nos processos que envolvem a administração pública pode estar no próprio formato de Estado e participação que a reforma gerencial tentou criar. Isto significa que o modelo inserido na sociedade brasileira não permite a participação popular por configurar-se pouco democrático como destaca Paes de Paula (2001, 2005). Pois segundo ela, os mecanismos inicialmente previstos pelo gerencialismo não garantem o aumento da democracia brasileira. Neste sentido, por um lado tem-se uma sociedade que parece alheia às práticas da administração pública, por outro lado, tem-se uma administração pública que não favorece a participação social.

Para reforçar este aspecto da lentidão da mudança social no Brasil, apenas muito recentemente movimentos contra candidatos com problemas na justiça, os chamados “ficha sujas” foram incorporados por parte da sociedade brasileira. Da mesma forma, muito recentemente se começou uma discussão sobre nepotismo nos poderes da República. De qualquer forma, ainda parece de pouco impacto as constantes notícias sobre corrupção e



outros desvios praticados por autoridades públicas, na sociedade brasileira, o que demonstra um certo comodismo ou aceitação deste estado de coisas.

Por fim, na análise da trajetória da administração pública brasileira, cabe registrar a percepção de Abrúcio e Gaetani (2008). Estes autores elaborando uma análise sobre os avanços da gestão pública nos estados, destacam alguns aspectos que sinalizam a mesma dificuldade já mencionada anteriormente. Da mesma forma que Paes de Paula (2005), estes autores identificam que “apesar dos avanços em muitos processos, principalmente naqueles em que foi possível inserir as tecnologias de informação e internet, houve menor espaço para medidas de democratização da informação pública e de seu acesso” (ABRÚCIO; GAETANI, 2008, p. 22). Neste sentido, a limitação de acesso da sociedade torna-se um fator limitador para transformações mais profundas no Estado.

Um outro ponto destacado por Abrúcio e Gaetani (2008) é a persistência de valores patrimonialistas mesmo depois de 11 anos de reforma gerencial. Termos como patronagem, clientelismo, corporações e cartórios ainda são facilmente encontrados no dia a dia das administrações públicas estaduais. Desta forma, é difícil pensar no avanço do gerencialismo, tendo em vista a força que mantém o sistema patrimonialista. E diferentemente do que imaginava Bresser Pereira (1998), não só as práticas, mas também os valores patrimonialistas, continuam vivos e permeando boa parte da administração pública brasileira.

Estes aspectos destacados nesta breve análise servirá para analisar os impactos da sociedade sobre a cultura organizacional das organizações públicas, e particularmente sobre a cultura da SEFAZ-BA. Utilizando a perspectiva de Rodrigues (2006) de que mudanças culturais apoiadas por ambiente institucional tendem a avançar mais adequadamente, e nas perspectivas de Weeks e Galunic (2003) e Zheng, Qu e Yang (2009) que destacam o impacto do ambiente organizacional sobre as culturas das organizações, as descrições feitas pelos autores sobre o contexto da administração pública brasileira permitirão inferir as compreensões do processo de modernização da SEFAZ, e as possibilidades de alteração em sua cultura organizacional.

## 4.2 CULTURA E CULTURA ORGANIZACIONAL: UMA INTRODUÇÃO AO TEMA

A cultura organizacional é um campo de pesquisa com uma vasta possibilidade de análise. Não é sem motivo que Smircich (1985) entendia que mais do que uma forma ou opção de pesquisa, a abordagem cultural deveria ser considerada um paradigma científico. Isso demonstra o quanto a análise cultural constitui-se em importância fundamental para a compreensão do mundo que se revela através da cultura nas organizações. E desta mesma visão compartilha Alvesson (2007) ao considerar a cultura como a significativa maneira de compreender a vida organizacional em toda a sua riqueza e variação. Essa mesma variedade de possibilidades pode ser observada quando em uma alegoria apresentada por Frost et al (1985), os autores apresentam a vasta possibilidade dos estudos culturais. Assim sendo, este capítulo procura apresentar inicialmente uma classificação dos principais estudos sobre cultura, para em seguida, aprofundar a discussão teórica que dá suporte às análises desta tese.

O termo cultura foi tomado emprestado da antropologia, de onde da mesma forma que nos estudos organizacionais, a expressão já vem carregada de possibilidades de interpretações. Neste sentido, esta parte do trabalho apresenta as correntes mais importantes dentro da antropologia, e como isso migrou para os estudos em organizações.

A antropologia, Keesing(1974) classificou os estudos culturais de maneira a dar ao leitor a compreensão das principais correntes em sua época que estavam, ou haviam sido importantes para os estudos culturais. Segundo esse autor, os estudos culturais estavam marcados pelos teóricos evolucionistas/biológicos, enquanto um grupo específico, e os teóricos que formavam um grupo que ele denominou de abordagem da cultura como sistema ideacional. Para este autor, os teóricos dentro da cultura ideacional podem ser divididos em cultura como sistema cognitivo, cultura como sistema estrutural e cultura como sistema simbólico. Além disso, ele propõe uma outra possibilidade de estudar a cultura a partir do que ele considerou a cultura como um sistema sociocultural, na tentativa de encontrar um ponto comum entre os diversos sistemas anteriormente mencionados.

Ainda no campo da antropologia, outro estudo de relevância, foi elaborado por Laplantine que em 1987 elaborou uma categorização das principais correntes da antropologia, fornecendo uma possibilidade de entender os diversos ramos desta ciência. Segundo Laplantine (2007), os estudos antropológicos podem ser agrupados em 5 pólos teóricos: antropologia dos sistemas simbólicos, antropologia social, antropologia cultural, antropologia estrutural e sistêmica e antropologia dinâmica. Essa categorização é importante porque

permite ao leitor, da mesma forma que fez Keesing (1974) localizar-se dentro das principais teorias antropológicas que forneceram os primeiros conceitos para os estudos culturais em organizações.

Ainda podem ser citados nesta mesma direção de classificações das principais abordagens antropológicas, os trabalhos de Kuper (2002) que numa visão mais culturalista, procurou apresentar as visões dos principais autores da antropologia que discutem os temas culturais. Entre os autores mencionados por Kuper (2002) estão Geertz, Scheneider e Sahlins. O que caracteriza estes autores é a vocação para a discussão da importância da cultura, ainda que cada um destes possua sua própria visão do que vem a ser a cultura de uma sociedade. Além disso, pode-se inserir nesta busca por um agrupamento das principais correntes, no Brasil, o trabalho de Mello (1987).

No campo dos estudos organizacionais, trabalhos semelhantes procuram apresentar para a comunidade científica, as principais abordagens que tratam do tema cultura organizacional. Entre estes destaca-se o trabalho de Smircich (1983) que além de apresentar as principais abordagens nos estudos organizacionais, fez uma comparação com os estudos antropológicos, o que fornece ao leitor uma possibilidade de perceber as interações possíveis entre estas duas ciências. Ainda destaca-se o trabalho interessante de Alvesson e Berg (1992) que amplia em certa medida o trabalho de Smircich na medida em que discute as abordagens culturais, comparando ainda com os paradigmas dos estudos organizacionais discutidos por Burrell e Morgan (1979). É um trabalho importante porque compila os diversos campos dos estudos culturais dentro das organizações.

Dentro desta orientação de compilar as principais abordagens dos estudos culturais em organizações no Brasil, destacam-se, recentemente os trabalhos de Cavedon (2003) que retoma em certa medida o trabalho de Laplantine (2007), mas procura dar uma visão menos abrangente concentrando sua abordagem na perspectiva de utilização destes conceitos dentro dos estudos culturais. Outro trabalho que merece destaque é o elaborado por Carrieri (2001, 2006), que a partir de Smircich (1983), Alvesson e Berg (1992) apresenta um quadro detalhado das principais abordagens culturais dentro dos estudos organizacionais.

Entretanto como mencionado na parte inicial deste trabalho, é importante reforçar que o trabalho de Frost et al (1985), sem necessariamente discutir abordagens culturais ou temas específicos das diversas correntes de cultura, elabora uma alegoria interessante onde os diversos temas e possibilidade de estudos culturais são apresentados. Neste sentido todos estes trabalhos mencionados fornecem ao leitor uma considerável oportunidade de ter contato

com as diversas correntes teóricas, a partir das quais pode escolher e elaborar seus trabalhos de pesquisa. Importante citar, entretanto, que uma busca de convergência tornar-se-ia interessante entre as diversas correntes (KEESING, 1974), sabendo-se entretanto que alguns pontos de vista nestas abordagens são de difícil convergência com outras vertentes teóricas.

Após a exposição dos principais estudos classificatórios sobre cultura e cultura organizacional, este trabalho procura destacar os principais conceitos de cultura, assumindo a cultura como uma teia de significados compartilhados pelos membros de uma determinada organização (GEERTZ, 1989). Além disso, pressupõe que estes significados são formados em uma interação constante entre os indivíduos e que se transformam a partir de sua própria lógica (LARAIA, 2001; SAHLINS, 1985, 1997a 1997b, 2001) ainda que possam ser influenciados por fatores externos e internos. Além disso, valoriza a concepção de que os significados possuem ambigüidades, e que não necessariamente, são compartilhados por todos os membros de uma mesma organização (MEYERSON; MARTIN, 1987; MARTIN; FROST, 2001; SAHLINS, 1985, 1997a 1997b, 2001).

#### **4.2.1 Conceitos de Cultura**

O tema da cultura organizacional tem despertado, principalmente, a partir dos anos 80, interesse de muitos pesquisadores e consultores organizacionais. Isto porque, conforme se tem anunciado, naquele período, explicar-se-iam as deficiências das empresas norte-americanas, comparadas com as empresas japonesas, pelas diferenças culturais (MORGAN, 1996). Assim sendo, inicia-se a partir daquele momento todo um esforço para compreender as causas que justificariam as diferenças culturais, que teriam levado a formar neste campo um exército de pesquisadores a invadirem o campo dos estudos organizacionais.

Naquele período, alguns autores destacam-se pelas publicações de livros e artigos que valorizam a cultura como mais um elemento importante do diferencial competitivo, mais precisamente, a cultura passa a ser vista como uma vantagem competitiva.

Autores como Ouchi (1982), que publica o livro *Teoria Z: como as empresas podem enfrentar o desafio japonês*; ou Peters e Waterman (1983) com o livro *Vencendo a crise: como o bom senso empresarial pode superá-la*, ou ainda Deal e Kennedy (2000) com o livro *Corporate cultures : the rites and rituals of corporate life*. Em todos eles, exalta-se o

papel da cultura organizacional como ponto de fundamental importância para o sucesso empresarial.

Aktouf(1994) ao tratar deste tema, e de forma bastante crítica sobre o tratamento dado nos estudos organizacionais sobre cultura organizacional, defende que o tema teve aumento de interesse em função de

a) o fracasso do modelo das relações humana e das motivações que mostraram sua incapacidade intrínseca de resolver o problema de fazer com que dirigentes e dirigidos se tornem realmente parceiros; b) o fracasso do “modelo racional” e do comportamento “científico” das organizações, em virtude da inibição do potencial humano devido à sua especialização, e c) enfim, o desejo de fazer emergir “campeões” e “embaixadores” de todos os lados da empresa, para suscitar em cada um a procura de um ideal de si mesmo, na organização e através da organização, isto é, na sua “qualidade”(AKTOUF, 1994, p.44).

Martin e Frost (2001), da mesma forma, ao explicar a origem da discussão do tema, atribui a fatores de ordem mais político que organizacional, na medida em que fatos a exemplo da implementação do Mercado Comum Europeu começaram a fazer aparecer situações de diversidades culturais que passaram a se tornar importantes na análise de seus efeitos. Estes autores acrescentam que “ a valorização da diversidade foi redefinida, a fim de abranger o aprendizado das diferenças, compreendê-las em profundidade e facilitar seu florescimento, sem as tradicionais pressões para assimilar a visão dominante”(MARTIN; FROST, 2001, p.222). Outros autores a exemplo Fleury, Shinyashiki e Stevanato (1997) acreditam que fatores como a globalização dos mercados e a própria mudança nas organizações seriam fatores importantes que suscitaram o interesse pelo estudo do tema

Freitas (2007), entretanto, chama a atenção para o fato de que, não necessariamente o sucesso japonês estaria associado à sua especificidade cultural, tendo em vista o contexto industrial no qual vivia o Japão após a Segunda Guerra Mundial. É daquele momento que Aktouf (1994) fala com certa crítica sobre a construção de um novo campo de pesquisa:

Esta corrente da teoria de gestão continuou a se afirmar e a crescer até constituir, nos dias de hoje, quase uma área disciplinar específica, com seus analistas, suas escolas, suas tendências, seus clássicos(chamo de clássicos as obras que marcaram o começo da corrente “cultura de empresas” e que são as mais citadas ou retomadas: Ouchi(1981), Deal e Kennedy(1982), Peters e Waterman(1982), Pettigrew(1979), Weick(1979), Schein(1985) Pascale e Athos (1981), suas revistas Administrative Science Quaterly, Organization Studies, International Studies of Mangement and Organizations, Reveu française de gestion e Reveu international de gestion. Outros autores citados: Smircich e Calas(1987), Alvesson(1986), Ouchi e Wilkins(1985), Allaire e Firsirotu(1984) (AKTOUF, 1994, P.40)

É importante salientar que o campo da pesquisa em cultura organizacional, a partir daquele período se desenvolve e torna-se uma área importante, ao ponto de Smircich (1985) defender a necessidade de transformar a abordagem cultural em um paradigma, ao modo do conceito de paradigma definido por Khun (SMIRCICH, 1985). A partir daquele período é tão intenso o avanço das pesquisas em cultura organizacional, que Alvesson e Berg (1992) preocupam-se em sistematizar este campo, mas deparam-se com a velocidade do processo de transformação e crescimento.

Segundo estes autores, “ uma questão chave que nós temos tido para encarar nosso empreendimento de sistematizar um visão geral deste campo de pesquisa, é de fato, como capturar algo que evolui tão rapidamente e, ao menos inicialmente, tão erraticamente.” (ALVESSON; BERG, 1992, p.5). Nesta mesma linha de desenvolvimento deste campo de pesquisa, Frost et al (1985) procuram, de forma alegórica, descrever as muitas possibilidades de se compreender a cultura organizacional. Segundo estes autores, a cultura pode ser compreendida de diversas formas, dependendo do indivíduo que esteja tentando entendê-la. É neste sentido que torna-se importante conceituar o termo cultura organizacional.

É importante destacar, entretanto, que apesar da explosão em termos de publicações e pesquisas, a partir da década de 80, pesquisas sobre cultura organizacional, ou alguns de seus elementos já haviam sido estudados em tempos anteriores (ALVESSON; BERG, 1992; CARRIERI, 2001). É o caso de Jaques (2001), que em 1951 publica resultado de pesquisas em uma empresa industrial, onde menciona: “ isto é seu padrão particular de estrutura, cultura e personalidade que dá à fábrica seu caráter único, e seu padrão está sendo continuamente modificado e desenvolvido, devido a interação de mudanças na estrutura, cultura e personalidade (JAQUES, 2001, p.252), e ele ainda conclui: “igualmente, ajustes culturais são exigidos, no sentido de que procedimentos e códigos diferentes são necessários para manter relações satisfatórias” (JAQUES, 2001, p. 253).

Além de Jaques (2001), diversos autores são adequadamente mencionados e analisados por Alvesson e Berg (1992), que descrevem a trajetória das pesquisas sobre cultura organizacional e simbolismo em organizações. Estes autores além de fazerem um relato histórico, apresentam as principais contribuições de cada pesquisador para o tema da cultura e simbolismo organizacional, demonstrando como essa temática vem crescendo em interesse ao longo do tempo.

Assim como Smircich (1983), Alvesson e Berg (1992), outros autores se interessaram em analisar o campo das pesquisas em cultura organizacional. No caso do Brasil,

do período de 1997 a 2007, é possível verificar um aumento significativo de trabalhos produzidos sobre a temática. Alvesson e Berg (1992) demonstram como as publicações sobre cultura e simbolismo organizacional aumentaram substancialmente do ano 1980 a 1990, saltando de um quase “zero” em 1980 para um total de 2.550 publicações somente no ano de 1990. No Brasil, tem se verificado igual interesse nos últimos anos sobre a temática.

A cultura é um termo originário da antropologia em cuja ciência há diversas abordagens e diversos conceitos. Pela primeira vez definida e sistematizada por Tylor como “o todo complexo que inclui saberes, crenças, arte, as leis, a moral, os costumes e todas as outras aptidões e hábitos adquiridos pelo homem enquanto membro de uma sociedade” (CARRIERI, 2006, p.55), foi ao longo do tempo evoluindo e ganhando novas concepções e novas formas de abordá-lo. Disso derivam as diversas correntes antropológicas que estudam os fenômenos culturais, conforme já citado acima, e bem caracterizado e sistematizado por Keesing (1974) e Laplantine (2007).

Destas muitas definições encontradas de cultura dois autores se destacam pelo fato de suas abordagens se adequarem de forma mais apropriada para a pesquisa desenvolvida nesta pesquisa. Em primeiro lugar destaca-se Geertz nos estudos culturais pela forma como sistematizou e operacionalizou o termo cultura. Para este autor, baseado ainda na abordagem weberiana de quem é inicialmente devedor, Geertz define a cultura como “uma teia de significados tecida pelos homens, cujo papel da antropologia é interpretar estas meias teias.”(GEERTZ, 1989, p. 4). Acrescentando sua visão mais importante da abordagem simbólica, ele pensa e define cultura como um sistema ordenado de significados e símbolos nos termos dos quais os indivíduos definem seu mundo, expressam seus sentimentos e fazem seus julgamentos”(GEERTZ, 1989, p. 50). Neste sentido, para Geertz, o trabalho do investigador é desvendar, através da interpretação, os significados que os indivíduos fazem dos símbolos que compartilham. Por isso, Kuper (2002), a partir dos trabalhos de Geertz, considera que a cultura de um povo é um conjunto de textos, todos agrupados, os quais o antropólogo esforça-se para ler sobre os ombros daqueles a quem eles pertencem (KUPER, 2002, p.148).

Geertz é o autor contemporâneo que se destaca por introduzir na antropologia a abordagem interpretativa hermenêutica dos estudos culturais. Entendendo que a cultura é uma “teia de significados”, o papel do investigador é buscar a interpretação destes significados, objetivo que não mais é possível tomando emprestados métodos e padrões das ciências físicas e biológicas (GEERTZ, 2007). Para este autor, as transformações que ocorriam em sua época

com as ciências sociais permitiam que houvesse uma nova forma de compreender os estudos culturais. É possível perceber que esta visão de transformações nas ciências sociais é compartilhada por Dupuis (1996) e Alcadipani e Crubellate (2003). Assim, não era mais possível investigar os fenômenos sociais baseando-se nas metodologias das ciências “duras”. Neste sentido, Geertz se destaca por incluir nos estudos culturais uma visão interpretativa da antropologia que vai evidentemente influenciar os estudos organizacionais (JAIME JR, 2003; JAIME JR; SERVA, 1995).

Outro autor da ciência antropológica que merece destaque é Sahlins. Apesar de inicialmente associar-se a uma abordagem próxima do evolucionismo cultural, afasta-se dela, para em seguida, na mesma linha da corrente simbólica e dinâmica propor formas diferenciadas da compreensão, principalmente, da mudança cultural. Para Sahlins, “a história é ordenada culturalmente de diferentes modos nas diversas sociedades, de acordo com os esquemas de significação das coisas. O contrário também é verdadeiro: esquemas culturais são ordenados historicamente porque, em maior ou menor grau, os significados são reavaliados quando realizados na prática”(SAHLINS, 1997, p. 7). Sua abordagem de cultura assemelha-se à de Geertz no que se refere à valorização dos aspectos simbólicos da cultura, mas é mais específico no trato de questões como mudança cultural, ambigüidades culturais, conceitos que servem para sustentar no campo antropológico, o que será discutido nas perspectivas culturais a partir de Meyerson e Martin (1987) e Martin e Frost (2001).

Para Sahlins (1997), a cultura é constituída historicamente, e transformada a partir de sua própria lógica. É neste sentido que ele discute o conceito de *estrutura da conjuntura* da cultura, que é definida como: a realização prática das categorias culturais em um contexto histórico específico. É o conjunto de relações históricas que, enquanto reproduzem as categorias culturais, lhes dão novos valores retirados do contexto pragmático”(SAHLINS, 1997, p. 160).

Isto serve para indicar que a transformação cultural ocorre a partir de eventos internos e externos (LARAIA, 2001), mas segue uma lógica própria. E assim, ele defende que a cultura, através da estrutura da conjuntura, se transforma enquanto mantém alguns aspectos essenciais da própria cultura. Essa concepção de Sahlins serve para explicar porque as culturas não se transformam praticamente de uma vez por todas, mantendo traços de sua história. Para ele, cada cultura tem sua história, e se processa através dessa historicidade. É, segundo ele defende, a concepção da necessidade de conciliar estabilidade e mudança dentro da cultura. Para ele,



O caso já mostrou, mesmo com toda a sua historização do mundo, que não há base alguma nem razão para a oposição excludente entre estabilidade e mudança. Todo uso efetivo das idéias culturais é em parte reprodução das mesmas, mas qualquer uma dessas referências também é, em parte, uma diferença. As coisas devem preservar alguma identidade através das mudanças ou o mundo seria um hospício. Segundo Saussure, “aquilo que predomina em toda mudança é a persistência da substância antiga: a desconsideração que se tem pelo passado é apenas relativa. É por esta razão que o princípio da mudança se baseia no princípio da continuidade. (SAHLINS, 1997, p. 190)

Diferentemente de Geertz (1983, 1989), Sahlins (1997) concebe as lutas internas para o domínio cultural, bem como as ambigüidades existentes dentro das sociedades. Além disso, como os símbolos culturais são ambíguos, o processo de mudança cultural também ocorre de forma diferenciada para cada grupo dentro da mesma sociedade. A idéia de unidade cultural perde sentido na visão deste antropólogo, percepção que será levada para a teoria das organizações, no Brasil, especialmente por Mascarenhas (2007 a, b) e Jaime Jr. (2001).

Sendo assim, pensar a cultura organizacional não é possível apenas a partir de si mesma. É necessário que sejam apresentados os conceitos que dão sustentação teórica aos termos empregados dentro da teoria das organizações, já que são devedores de outra ciência, e neste caso específico à antropologia. E é a partir da visão interpretativa de Geertz (1983, 1989) e da ambigüidade, historicidade e mudança cultura de Sahlins (1997, 2001) que os conceitos discutidos neste trabalho se apóiam.

#### **4.2.2 Os Estudos Culturais Em organizações**

Após a explosão de pesquisas envolvendo o tema cultura organizacional, inicia-se o processo de avaliação, não da qualidade, em si mas das vertentes teóricas que suportam os autores e suas publicações. Neste sentido, a cultura em organizações pode ser inicialmente entendida dentro do modelo proposto e estudado por Smircich (1983). Em sua forma de categorização, as pesquisas em cultura organizacional, podem ser divididas em dois grandes grupos. Segundo esta autora, haveria duas abordagens teóricas. Na primeira abordagem, considerada pela autora como aquele grupo de pesquisadores que concebem a cultura como *uma variável*, seja ela dependente ou independente, enquanto o outro grupo entende a cultura não como variável, mas vêem a própria organização como “*culturas*”.

Dentro destas perspectivas de Smircich (1983), pensar a cultura como variável, dependente ou independente é possuir uma visão funcionalista e instrumental da cultura

organizacional, assumindo a possibilidade de gerenciá-la, manipulá-la segundo os interesses de cada organização (ALVESSON; BERG, 1992). Ao contrário, abordar a cultura como uma metáfora, é considerá-la numa visão mais interpretativa, onde os significados compartilhados estão disponíveis e são públicos, fazendo com que os indivíduos interpretem e se orientem a partir destas interpretações que podem ser, inclusive ambíguas (GEERTZ, 1989; SAHLINS, 1997). Neste sentido, “ a cultura como metáfora é interpretada, essencialmente como um contínuo e dinâmico processos de construção e reconstrução da realidade social por meio da interação social” (MACHADO-DA-SILVA; NOGUEIRA, 2000, p.2)

O trabalho de Smircich (1983) agrupou os estudos em cultura organizacional em cinco vertentes principais, dentro das duas categorias acima mencionadas. Segundo ela, é possível verificar que os autores em cultura organizacional podem ser agrupados nas seguintes vertentes teóricas da cultura:

- 1-Gestão comparativa: a cultura é um instrumento servindo às necessidades humanas, biológicas e psicológicas, situada dentro do funcionalismo de Malinowski. Nos estudos organizacionais, esta abordagem vê as Organizações como instrumentos para realização de tarefas, associada à teoria da gestão clássica;
- 2-Cultura corporativa: Cultura funciona como mecanismo regulatório e adaptativo. Ela une indivíduos dentro de estruturas sociais, situada dentro do estrutura-funcionalismo de Radcliffe-Brown. Na teoria das organizações, as organizações são organismos adaptativos que existem por processos de troca com o ambiente. Tem raízes na abordagem da organização orgânica.
- 3-Cognição organizacional: Cultura é um sistema de conhecimentos compartilhados. A mente humana gera cultura por meio de um número finito de regras: Etnocentrismo de Goodenough. No campo da teoria das organizações, organizações são sistemas de conhecimento que se situam em uma rede de significados subjetivos que membros da organização formam em vários graus e parecem funcionar em uma maneira de regras adequadas.
- 4-Simbolismo organizacional: Cultura é um sistema de símbolos e significados compartilhados. Ações simbólicas necessitam ser interpretadas, lidas e decifradas para serem compreendidas, baseia-se na antropologia simbólica de Geertz. No campo da teoria das organizações, organizações são padrões de

discurso simbólico. Uma organização é mantida através de modos simbólicos tais como a linguagem que facilitam compartilhar os significados e a realidade.

5- Processos inconscientes e organização: Cultura é uma projeção da infraestrutura inconsciente universal da mente. Está sustentada no estruturalismo de Levi-Strauss. No campo dos estudos organizacionais, formas e práticas organizacionais são a manifestação de processos inconscientes.

Dentro desta classificação de Smircich (1983), ela reagrupou as cinco vertentes teóricas nas duas grandes categorias iniciais. Sendo assim, as vertentes Gestão comparada e cultura corporativa são abordagens que percebem a cultura como uma variável organizacional, enquanto que as vertentes cognição organizacional, simbolismo organizacional e processos inconscientes são abordagens categorizadas como pertencentes a categoria de abordagens vistas como metáfora.

**Quadro 6 – Tipologia de Alvesson e Berg**

Convenções	Perspectivas	Autores
Cultura	Cultura corporativa	Kilmann; Davis; Deal
	Cultura como sistema de valores e crenças	Schein, Dyer; Patterson
	Cognitivismo Cultural	Brown, Ouchi
	Cultura como sistema de símbolos	Guagliardi; Louis, Pettigrew
Construção de Significados	Significados compartilhados	Smircich, Morgan, Frost
	Construção e desconstrução de significados	Martin, Meyerson, Gray, Czarniawska-Joerges
Ideologia	Ideologia corporativa	Beyer, Harrison, Meyer
	Ideologia Política	Deetz, Wilmott, Mumby
Psicodinâmica	Fantasias compartilhadas	Kets de Vries, Miller, Bion
	Cultura como arquétipos	Bird
Simbolismo	Particularismo simbólico	Feldman, March
	Universalismo Simbólico	Berg, Cassirer, Langer

Fonte: adaptado de Alvesson e Berg,(1992); Carri (2001, 2006)

No caso das divisões efetuadas por Alvesson e Berg (1992), as diversas publicações sobre o tema da cultura organizacional, podem ser agrupadas em convenções, perspectivas. As convenções seriam classificadas em “cultura”, “construção de significados”, “ideologia”, “psicodinâmica” e “simbolismo”, que são subdivididas em perspectivas dentro de cada uma destas convenções. possuem subdivisões dentro de cada uma destas convenções. A classificação elaborada por Alvesson e Berg (1992) foi adequadamente catalogada por Carrieri (2001, 2006) conforme apresentada no quadro 6.

Uma outra categorização sobre os estudos culturais foi proposta por Alvesson (2007), que utilizando as categorias de interesse em conhecimento de Habermas, discute os estudos culturais a partir daquelas categorias. Segundo ele, são três as categorias de interesse no conhecimento cultural:

- a) interesse teórico
- b) Interesse hermenêutico-prático
- c) Interesse emancipatório

Essas categorias classificatórias permitem agrupar os estudos culturais em função dos interesses das pesquisas realizadas. Isto é, o resultado ou objetivo das pesquisas definem a que categoria pertencem os estudos culturais. Neste sentido, estudos de cultura baseando-se na relação performance-cultura estariam associados à perspectiva de Habermas, do *interesse prático*. Nesta, os autores acreditam que existe um link entre a cultura corporativa e a performance organizacional. Alvesson (2007) precisa que nesta abordagem, “ a produção do conhecimento procura aumentar as chances de afetar fenômenos culturais específicos tais como símbolos, rituais, valores e normas, ou o sistema cultural total, para que resultados positivos para a organização possam ser atingidos.

A visão do *interesse hermenêutico-prático* concentra-se numa perspectiva mais crítica sobre a produção do conhecimento e seus impactos sobre a cultura organizacional. A preocupação básica nesta abordagem é sobre a criação de significados dentro da organização. As pesquisas nesta abordagem procuram identificar como explorar as organizações como experiência subjetivas e intersubjetivas. Abandona-se a visão do interesse prático nos resultados para efetuar uma abordagem mais interpretativa do cenário organizacional. Esta visão estaria de acordo com a visão de Smircich (1983) no que se refere à cultura como

metáfora, e na mesma linha da perspectiva interpretativa de Geertz (1983), já que a compreensão dos significados é mais importante do que a operacionalização dos significados para os fins de performance.

Por fim, o último interesse abordado por Alvesson (2007) é o *interesse emancipatório*. Segundo esta abordagem, os estudos aqui localizados procuram liberar os indivíduos das tentativas de alienação organizacional, pela disseminação dos valores organizacionais, veiculados pelo interesse prático. Segundo Alvesson (2007, p. 11), “desta perspectiva, o objetivo primeiro é negar as características da vida organizacional e ajudar a neutralizar as crenças e valores que limitam a autonomia pessoal”. Busca-se desenvolver uma visão crítica sobre a cultura organizacional que tenta em alguma medida desenvolver estratégias de manipulação dos indivíduos, atuando sobre as crenças e valores organizacionais.

O interesse prático não consegue convergir ou conversar com o interesse emancipatório. Eles são antagônicos por natureza de seus interesses. Enquanto o interesse prático busca o controle da mente do indivíduo pelo controle cultural, o interesse emancipatório busca exatamente o contrário: livrar os indivíduos das amarras desejadas “pelos produtores culturais”. Entretanto, Alvesson (2007) acredita que uma visão mais integrativa e interpretativa seria uma forma de criar uma ponte entre as três abordagens. Entretanto não parece uma tarefa fácil investigar a cultura organizacional de forma interpretativa e emancipatória de modo a encontrar uma ponte com a visão do interesse prático. Pois esta discussão leva de volta para a discussão entre os paradigmas interpretativos e crítico. E neste sentido a convergência parece uma questão difícil de ser encontrada.

Dentre os conceitos mais abordados dentro dos estudos organizacionais, destaca-se o apresentado por Schein (2004) seja pelo fato de ter sido o mais utilizado pelos autores para análise de organizações, seja pelo fato de uma parte substancial de pesquisadores criticarem a visão funcionalista do conceito e sua operacionalização. Segundo Schein (2004 p.19), a cultura é

Cultura é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender a lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas (SCHEIN, 2004,p.17)

Para Alvesson (2007), que defende a importância simbólica ao modo de Geertz (1989), cultura é “ um sistema mais ou menos coeso de significados e símbolos, em termos dos quais as interações sociais tomam lugar (ALVESSON, 2007, p.5). Segundo este autor, a

visão da cultura em termos simbólicos é mais rica do que o foco sobre outros elementos da cultura.

Outros autores propõem conceitos diferentes, com visões mais ou menos funcionalistas e instrumentais, dependendo da abordagem feita nos seus trabalhos, ou da perspectiva teórica defendida por eles. Entretanto, percebe-se que ao modo de Schein (2004), incluem-se como partes do conceito de cultura, elementos tais como: ideologias, grupos de crenças coerentes, suposições básicas, grupos de valores compartilhados, compreensões importantes, desejo coletivo, programação coletiva da mente (SACKMANN, 1992), símbolos, rituais, práticas (HOFSTEDÉ, 2003), valores, artefatos visíveis (SCHEIN, 2004), práticas, significado das práticas e contexto (DUPUIS, 1996), e outros elementos que enriquecem a discussão sobre cultura organizacional (ALVESSON; BERG, 1992). Além disso, Sackmann (1992) ainda acrescenta que existe o conhecimento cultural, que é, segundo ele, dividido em conhecimento de dicionário, conhecimento de diretório, conhecimento de receitas, conhecimento axiomático. Para este autor, estes 4 tipos de conhecimento exercem papéis importantes na aquisição e perpetuação da cultura organizacional, bem como “juntos estes conhecimentos formam o mapa cultural cognitivo de toda organização” (SACKMANN, 1992, p. 142).

Uma categorização que tem dominado os estudos culturais é explicar a cultura organizacional a partir de abordagens interpretativa e funcionalista. As duas abordagens normalmente não são usadas nos mesmos estudos culturais, tendo em vista as concepções de base que as distinguem. Enquanto a visão funcionalista assume a cultura como uma “cola” que une as pessoas e grupos dentro das organizações, e concebe a cultura como uma variável manipulável e gerenciável, a abordagem interpretativa caminha por um caminho exatamente no sentido contrário. Ela concebe a cultura como conjunto de símbolos interpretáveis, públicos (GEERTZ, 1989), mas que não está sujeita a controle como advogam os teóricos da visão funcionalista.

Dentro da visão funcionalista, a cultura é concebida como Cultura Organizacional, vista como uma outra variável manipulável como outros subsistemas organizacionais, a exemplo da estrutura, estratégia e tecnologia. Seus defensores atribuem aos gestores papéis importantes na delimitação da cultura organizacional, a ponto de estes poderem criar, gerenciar e modificá-la em função dos interesses pessoais e organizacionais (SCHEIN, 2004; PETTIGREW, 1996; DEAL; KENNEDY, 2000). Smircich (1983) classifica dentro desta abordagem, os conceitos de cultura corporativa e gestão comparativa.

Segundo Martin (2002, p. 5), os pesquisadores desta corrente normalmente “focam seus estudos sobre manifestações culturais simples, tais como os valores declarados dos executivos da alta administração ou de relatos de empregados em normas informais”. Ainda sobre esta perspectiva, Alvesson (2007) lembra que pelas dificuldades de gerenciar a cultura pelos aspectos ideacionais que lhe são próprios, a cultura mais do que ensinar aos gestores o que fazer, ela estará orientando sobre o que não fazer com a cultura, tendo em vistas as dificuldades inerentes às tentativas de controle e mudança propositiva da cultura.

A visão interpretativa concebe a cultura como uma característica da própria organização, sendo sua abordagem vista como Cultura nas Organizações. Diferentemente de uma variável controlável, nesta perspectiva, a cultura é vista como metáfora, e “uma lente para examinar a vida organizacional” (MARTIN, 2002, p.4). É a concepção adotada por Geertz (1989) que define a cultura como “uma teia de significados tecida pelos atores sociais”. Neste sentido, a ação dos gestores sobre a manipulação da cultura na organização é totalmente questionável. Nesta abordagem, a compreensão cultural está abaixo da superfície, “buscando compreender níveis mais profundos de como as pessoas interpretam os significados das manifestações e como aquelas interpretações formam padrões de clareza, inconsistência e ambigüidades que podem ser usados para caracterizar compreensões da vida no trabalho”(MARTIN, 2002, p. 4). É, na concepção de Geertz (1989), “o olhar sobre os ombros” do ator social para compreender as formas como ele interpreta a sua realidade.

Apesar das abordagens diferirem em aspectos centrais e fornecerem informações bastante diferenciadas, percebe-se que as pesquisas e estudos culturais com uma abordagem mais funcionalista ganha espaço diante das pesquisas interpretacionistas ou hermenêuticas, nas palavras de Geertz (2007), apesar de este autor considerar um avanço significativo a partir da década do ano de 1960, de estudos com abordagens interpretacionistas. O predomínio da abordagem funcionalista estaria ligado à percepção de que pesquisas a partir desta abordagem fornecem soluções e novas maneiras para os gestores motivarem os empregados, gerar comprometimento e aumentar a produtividade (MARTIN, 2002), além de considerar a cultura organizacional uma vantagem competitiva (ALVESSON; BERG, 1992).

Uma outra categorização é apresentada por Martin (2002), que considera que os estudos culturais podem ser divididos em abordagens materialistas e abordagens ideacionais. A abordagem materialistas consideram a análise cultural a partir das condições materiais onde as interações entre os indivíduos ocorrem. Nesta, elementos materiais, tais como os artefatos materiais são importantes para a interpretação das características culturais. Elementos como

condições de limpeza ou ruídos das linhas de montagem, condições das salas dos executivos devem ser consideradas nas análises culturais (MARTIN, 2002). Enquanto que a abordagem ideacional está preocupada com os elementos subjetivos da cultura organizacional. Para Martin (2002), os pesquisadores que utilizam esta abordagem para os estudos culturais valorizam as crenças e valores compartilhados pelos indivíduos, bem como enfatizam a importância dos significados interpretados nas interações sociais.

Ver-se, a partir das discussões apresentadas até este ponto, que os estudos culturais possuem uma diversidade de abordagens a partir das quais as pesquisas podem ser conduzidas. Este aspecto, em certa medida gera uma dificuldade para aqueles que pretendem elaborar trabalhos nesta área tendo em vista a dificuldade de efetuar a escolha que melhor se adéque para as intenções do pesquisador. Além das abordagens, a quantidade de conceitos de cultura organizacional supera em muitas vezes a quantidade de abordagens, o que agrava ainda mais a dificuldade de escolha teórica.

Martin (2002) apresenta uma coletânea de 12 (doze) definições de cultura dos principais autores envolvidos em pesquisas culturais. Interessante destacar entretanto, mais do que as citações das definições, o que cada conceito abrange. Sendo assim, dos conceitos apresentados, a cultura compreende valores e crenças compartilhados, compreensões dos membros do grupo, significados e compreensões compartilhados, símbolos, objetos materiais, tradições e costumes históricos, regras de comportamento, regras de interação social, suposições básicas, atividades de comunicação. Nesta lista, Alvesson (2007) acrescenta as emoções, expressividades, ideologias e inconsciência coletiva. Essa diversidade de inclusões permite compreender as dificuldades inerentes às pesquisas sobre cultura organizacional. Por fim, é importante concordar que um conceito de cultura deve incluir manifestações ideacionais e materiais da cultura, enfatizando a profundidade das interpretações, mas permitir significados compartilhados, conflitos e ambigüidades (MARTIN, 2002, p.62).

#### **4.2.3 Elementos da Cultura Organizacional**

A cultura organizacional, em função da abordagem utilizada, constitui-se em diversos elementos e níveis. Claro que cada autor divide e conceitua a cultura a partir de seu ponto de vista. Alguns dividem em diversos níveis, outros não falam em níveis, apenas em elementos. Importa, entretanto, buscar compreender evidentemente o maior número de



elementos que permitam a compreensão de forma mais ampla possível do conceito e o que ele representa.

Já nas primeiras considerações deste trabalho, os diversos conceitos de cultura incluem elementos tais como: ideologias, grupos de crenças coerentes, suposições básicas, grupos de valores compartilhados, compreensões importantes, desejo coletivo, programação coletiva da mente (SACKMANN, 1992), símbolos, rituais, práticas (HOFSTEDDE, 2003), valores, artefatos visíveis (SCHEIN, 2004), práticas, significado das práticas e contexto (DUPUIS, 1996), e outros elementos que enriquecem a discussão sobre cultura organizacional (ALVESSON; BERG, 1992). Além disso, Sackmann (1992) ainda acrescenta que existe o conhecimento cultural, que é, segundo ele, dividido em conhecimento de dicionário, conhecimento de diretório, conhecimento de receitas, conhecimento axiomático. Isto demonstra a diversidade de elementos que os conceitos de cultura acabam abrangendo.

Hofstede (2003) fala tanto de elementos da cultura, como de níveis de cultura. Além disso, ainda atribui ao indivíduo o pertencer a diversos níveis de cultura em função do grupo, religião, nacionalidade, sexo, trabalho ao qual pertença (HOFSTEDDE, 2003, p.25). Schein fala de níveis de cultura e quais elementos compõem cada um dos níveis identificados por ele (SCHEIN, 2004, p.26). Aktouf (1994) valoriza as representações mentais na cultura, tendo como elementos mais importantes os símbolos e os mitos. Para ele, “a cultura organizacional é sustentada e mantida por elementos constitutivos indispensáveis, em especial pelo mito”(AKTOUF, 1994, p.52). Enquanto Dupuis (1996) acredita que a cultura precisa ter como base as práticas sociais, o contexto onde estas práticas ocorrem (estrutura) e os significados destas práticas. Por fim, podemos citar Kotter e Heskett (1992) que pensam a cultura em termos de níveis. Para eles a cultura tem apenas dois níveis os quais eles definem como nível de visibilidade e nível de resistência à mudança, o nível menos visível.

Outra vez, cada autor pensa o conteúdo da cultura a partir de seus pressupostos sobre a utilização da cultura. Quando se divide em níveis visíveis e invisíveis, Artefatos visíveis, valores, camadas de cultura, estes autores estão deixando para a compreensão que estes elementos são visíveis e podem ser “trabalhados” como outra variável qualquer dentro da organização.

Schein (2004) dividiu a cultura em três níveis. Para ele, os níveis são os seguintes:

- a) nível dos artefatos visíveis: são aqueles mais visíveis e representados pelos elementos físicos da organização.

- b) Níveis dos valores que governam o comportamento das pessoas: ele incluiu aqui filosofias da empresa, metas e estratégias. São elementos que assumem aspectos valorativos na organização e são passíveis de orientar o comportamento dos indivíduos.
- c) Níveis dos pressupostos inconscientes: incluídos aqui as crenças, percepções, pensamentos e sentimentos.

Fica claro que estes níveis de cultura não são estáticos. Os artefatos visíveis podem suscitar a criação de valores, que por sua vez podem transformar em crenças e sentimentos no nível dos pressupostos. Kotter e Heskett (1992) pensam da mesma forma. Segundo eles, os níveis visíveis e invisíveis podem interagir e permitir que elementos de um nível possam ser incorporados pelo outro nível.

Este delineamento de níveis de cultura parece indicar uma intenção mais profunda e extrema de parte dos estudiosos da cultura, segundo se depreende da leitura de Aktouf (1994) e Dupuis (1996). O que esse conjunto de coisas iguais e diferentes querem mostrar, é que é possível transformar a cultura organizacional. Coisa que os antropólogos consideram como uma aberração conceitual. Na visão dos antropólogos, e inclusive nos conceitos citados acima tanto da antropologia quanto dos administradores, alguns elementos são semelhantes: crenças, valores, costumes são elementos que de alguma forma são contemplados nas duas ciências. Entretanto o que eles representam para as duas áreas são coisas diferentes.

Se a cultura para Aktouf e Dupuis se constitui de elementos materiais e imateriais, símbolos e mitos que são criados a partir da história de cada povo, como seria possível aos dirigentes e estudiosos da cultura organizacional pensarem em transformação desta mesma cultura? E além disso, como entende Hofstede que a cultura organizacional sofre influência da nacionalidade em que se encontra a organização, seria possível transformar uma cultura organizacional a partir da vontade de seus dirigentes? Uma resposta inicial dependeria da abordagem adotada. Smircich (1983) questiona sobre o que é efetivamente a cultura organizacional. “ a cultura é algo que a organização tem ou é algo que a organização é?”

Se se pensar na cultura organizacional como variável, tomada pelos dirigentes capazes de construí-la, modificá-la, adota-se como pressuposto que a cultura da organização é variável e perfeitamente controlável. Isso é completamente contestado pelos antropólogos que pensam a cultura como algo histórico e não ahistórico que pode ser movida a qualquer momento, em função de interesses diversos. Se adotar a outra abordagem, a cultura é a

organização ter-se-ia dificuldade inclusive de se falar em cultura organizacional, já que ela na verdade é a própria organização.

Estes elementos da cultura organizacional não podem ser pensados de forma exclusivista por qualquer abordagem ou área do conhecimento. Ainda que vários sejam os autores, é possível buscar um equilíbrio entre os conceitos de forma a permitir a aproximação de autores na construção de conhecimento. Dupuis (1996) por exemplo, advoga que a cultura organizacional origina-se de fontes múltiplas, englobando fatores externos e a própria dinâmica interna organizacional. Sainsaulieu (apud, DUPUIS, 1996) conclui que existem 5(cinco) processos que influem nas organizações, aos quais ele chamou de regulações culturais: a) adaptação societal, b) interdependências institucionais, c) comunidades profissionais, d) confrontações e e) aprendizagem cultural.

Disto decorre que tanto Sainsaulieu, Dupuis e Alcadipani e Crubellate concordam em parte com a possibilidade das mudanças que podem ocorrer na cultura organizacional. Para Aktouf (1994), o mito é elemento fundamental da cultura. O mito tem uma importância tão grande e se constrói com a história da sociedade, que modificá-lo significaria modificar a própria sociedade e destruir uma estrutura de pensamento que vigora a séculos na própria sociedade.

#### **4.2.3.1 Artefatos e Valores da cultura organizacional**

Dos elementos da cultura organizacional destacados acima, alguns deles serão tratados mais adequadamente por serem utilizados mais detidamente neste trabalho: os artefatos visíveis (normas escritas, estruturas, rituais) e os valores organizacionais.

Os artefatos visíveis podem representar o resultado das interações sociais dos indivíduos. Eles resultam de uma construção social coletiva (BERGER; LUCKMAN, 2005). Assim, os objetos materiais, os artefatos, representariam a percepção do que é importante para os indivíduos dentro da organização.

Uma outra forma de perceber os artefatos é entendê-los como um signo que representam para a organização aqueles valores que ela entende serem necessários para o sucesso organizacional. Neste caso, a análise dos artefatos visíveis deve buscar compreender quais as representações simbólicas eles possuem para os indivíduos e para a organização.

Adequadamente para os gerencialista da cultura seria necessário que os artefatos possuíssem os mesmos significados para os indivíduos e para a organização. Entretanto, nem sempre é possível, dadas as diversidades e complexidades que povoam o imaginário dos indivíduos (MEYERSON; MARTIN, 1987; SAHLINS, 1997).

Os artefatos são os elementos da cultura que podem ser vistos, sentidos e ouvidos. Incluem os produtos, estrutura física, linguagem, tecnologia, roupas, mitos, estórias, lista de valores publicados, rituais e cerimônias. Eles constituem o elemento material da cultura organizacional. Por isso, são facilmente visíveis. Incluem-se nesta lista, conforme Martin (2002, p. 65) os jargões, humores, e os códigos de vestimentas. E segundo Flores-Pereira, Cavedon e Davel (2007, p. 254), mais recentemente, defendem que ainda é preciso valorizar a figura do corpo como um artefato cultural que muito pode oferecer em termos de representação de significados culturais. Isto porque, segundo estes autores, as pesquisas culturais não têm valorizado o “corpo como um artefato fundamental na vida cotidiana nas organizações”. Neste sentido, os artefatos são os elementos mais visíveis da cultura. Entretanto, o que se espera da compreensão dos artefatos, não é a sua relação quantitativa ou suas características, mas o que eles transmitem como significados compartilhados pelos membros da organização.

Schein (2004) considera que estes elementos são de fácil visualização, mas de difícil interpretação. Sackmann (1992) considera que os significados dos artefatos estão localizados em níveis mais profundos da compreensão cultural, por isso, é de difícil compreensão e apreensão os seus significados. Porém, Sackmann (1992) defende que os artefatos são importantes porque, de fato, eles expressam significados atribuídos pelos membros da organização. Entretanto, a dificuldade reside entre outros motivos, no fato de que as mesma manifestações e artefatos podem ter significados diferentes para os membros da mesma organização, sem contar, o fato de que alguns artefatos podem existir apenas como uma “rotinas ultrapassadas que pertencem, a uma era passada cujos significados não são mais relevantes para o grupo dominante dos atores organizacionais”(SACKMANN, 1992, p. 142). Por isso, a compreensão dos significados culturais dos artefatos exige atenção adequada do pesquisador, caso ele deseje compreender em sua maior inteireza, os significados compartilhados dos artefatos organizacionais.

E esta percepção de Schein (2004) e de Sackmann (1992) pode ser reforçada tanto pela antropologia, em Sahlins (1997), como nas teorias das organizações através de Mascarenhas (2006, 2007a, 2007b) e Meyerson e Martin (1987), Carrieri (2001), Cavedon

(2000). Isto por conta das ambigüidades que permeiam o conjunto de significados que os indivíduos possuem acerca dos elementos da cultura existente. Nem todos os elementos possuem o mesmo significado para todos os indivíduos. Sobre isto, Schein acredita que os artefatos físicos como as construções e *lay out* de escritórios podem levar a identificação das principais imagens e metáforas enraizadas que refletem o nível mais profundo da cultura do grupo. Por isso ele considera relevante a identificação destes artefatos.

Deal e Kennedy (2000) referindo-se a um dos componentes dos artefatos, os rituais e as cerimônias, entendem serem estes importantes para não só para a identificação de uma cultura forte, mas também para a preservação desta mesma cultura. Na visão destes autores, “sem eventos expressivos qualquer cultura morre. Na ausência de cerimônias ou rituais, importantes valores não tem impacto algum” (DEAL; KENNEDY, 2000, p.63). Neste sentido, os rituais e cerimônias, bem como os demais elementos componentes dos artefatos possuem a função de preservar os valores necessários à manutenção da organização.

Em qualquer dos casos citados, Schein e Deal e Kennedy, percebe-se uma visão funcionalista da cultura. Para estes autores, os artefatos possuem uma função específica que é a criação ou manutenção de valores que são necessários à vida organizacional. Entretanto, ao modo da visão interpretativa da cultura (GEERTZ, 1989), os artefatos culturais são representações simbólicas do que os membros da organização compartilham sobre sua cultura. E este aspecto não necessariamente se relaciona com a relação instrumental dos artefatos culturais com a performance organizacional (ALVESSON; BERG, 1992). Pois alguns artefatos não são apenas produção da mente dos gestores, mas construções sociais dos próprios indivíduos que se representam através destes artefatos (GAGLIARDI, 2001, p.132). Por isso a necessidade de atenção para a interpretação subjacente a cada elemento da cultura organizacional. Além disso, Gagliardi (2001, p.132) caracteriza bem a importância dos artefatos para a compreensão cultural. Segundo ele:

a necessidade do estudo dos artefatos é particularmente significativa para aqueles que embarcam na exploração das culturas organizacionais – isso quer dizer, como sistemas de significado simbólico – por pelo menos duas razões. Primeiro pode-se razoavelmente conjecturar que os artefatos não constituem manifestações secundárias e superficiais de um fenômeno cultural mais profundo, mas se constituem em um fenômeno cultural primário que influencia a vida corporativa com base em dois pontos de vista distintos : a) artefatos tornam materialmente possível favorecer, obstruir ou mesmo prescrever a ação organizacional; b) de forma mais geral, os artefatos influenciam nossa percepção da realidade , até o ponto de delinear, sutilmente, crenças, normas e valores culturais. Além disso, se alguém estiver preocupado com o simbolismo organizacional, este não deve se esquecer que símbolos são concretizações dos sentidos e as coisas constituem seu domicílio mais usual e natural. Na extensão em que a realidade material é o veículo por meio do

qual o conhecimento inefável ou tácito – que geralmente escapa ao controle da mente – é comunicado, o estudo das coisas nos habilita a objetivar diretamente o cerne de uma cultura, aquilo que os sujeitos não desejam e, acima de tudo, não conseguem – comunicar, ao menos em palavras (GAGLIARDI, 2001, p. 132 )

Isso demonstra a importância da compreensão dos significados impregnados nos artefatos culturais, já que podem funcionar como pistas para formas de ver e sentir dos atores sociais. Isto porque, diferentemente das respostas racionalmente planejadas mesmo em entrevistas diretas, os artefatos estão “sempre lá”, o que permite uma aferição mais real dos significados dos símbolos materiais.

Os valores e crenças organizacionais são menos claros e mais difíceis de serem até mesmo observados. Assim mais difícil se torna a sua interpretação e o seu papel dentro das organizações. Entretanto eles se constituem elemento fundamental na análise da cultura organizacional. Schein (2004) acredita serem os valores a “única forma adequada de comportar-se”. Os valores são os orientadores do comportamento dos indivíduos dentro das organizações. Eles se comportam orientados pelos valores. Entretanto difícil se torna identificar e verificar o quanto efetivamente os indivíduos comportam-se com base nos valores organizacionais.

Deal e Kennedy (2000, p.21) definem valor com “ pano de fundo de qualquer cultura corporativa. Como a essência da filosofia da companhia para a realização do sucesso, os valores servem de senso de direção comum para todos os empregados e guia de comportamento para os seus dia a dia.” Percebe-se a importância dos valores, para estes autores no que se refere ao sucesso organizacional. O sucesso organizacional depende de uma compreensão clara dos valores e de sua internalização e prática por todos os funcionários.

Schwartz (1994) considera que os valores são verdadeiros norteadores do comportamento humano e como tal considera os valores como:

a) são crenças relacionadas à emoção. Quando os valores são ativados, com ou sem consciência, despertam sentimentos positivos ou negativos; b) valores representam um construto motivacional, estando relacionados a objetivos desejáveis, nos quais as pessoas buscam obtê-los; c) valores transcendem situações e ações específicas, caracterizando-se por apresentarem objetivos abstratos; d) valores guiam à seleção e avaliação de ações, pessoas e eventos, podendo ser considerados como padrões ou critérios; e) valores são ordenados pela importância relativa aos demais, constituindo-se num sistema ordenado de prioridades axiológicas de cada ser humano (SCHWARTZ, 1994, p.20)

O que depreende destes conceitos é que os valores servem para motivar os comportamentos humanos, e devem evidentemente fazer parte dos valores individuais e coletivos. Neste sentido, Hofstede (2003, p.23) considera valores “como uma tendência para

se preferir um certo estado de coisas face a outro”. Machado-da-Silva e Nogueira (2000, p. 11) compartilham em certa medida com Hofstede quando consideram os valores como “padrões de julgamento cujos significados compartilhados indicam o preferível ou desejável, e podem expressar a idéia de como deve ser ou deveria ser a realidade, a idealização ou o ideal”.

Dentro das organizações, os valores normalmente fazem parte da sua “declaração de valores”. Parte-se da idéia defendida por Schein (2004) e Kotter e Heskett (1992) de que ao definir e declarar valores e divulgá-los como propõe Petigrew (1989), a prática favorecerá a internalização destes valores. Entretanto, enquanto isso não ocorre, possivelmente os indivíduos se comportarão muito mais em função de seus interesses e valores do que efetivamente em função dos valores organizacionais.

#### **4.2.4 Diferentes Perspectivas da Abordagem da Cultura Organizacional**

Além das diversas formas de conduzir pesquisas em cultura organizacional, há ainda uma proposta teórico-metodológica baseada no grau de compartilhamento das características culturais. Sustentadas nos estudos de Meyerson e Martin (1987), Martin (1992) e Martin e Frost (2001), esta proposta concentra-se em efetuar análise cultural a partir da utilização de uma perspectiva meta-teórica para a cultura organizacional que permita congrega as características de cada uma das perspectivas discutidas por estes autores. A proposta metodológica destes autores pode ser compreendida pelo argumento de Sackmann (1992), abaixo descrito:

Baseados nos achados deste estudo, argumentos teóricos sobre culturas fortes necessitam ser revisitados. Se uma perspectiva cultural mais diferenciada é aplicada, culturas fortes poderiam ser menos consistentes, menos fortes e menos homogêneas do que elas parecem ser (SACKMANN, 1992, p.156)

A abordagem funcionalista da cultura organizacional pressupõe a existência de uma homogeneidade cultural, através da qual os valores, crenças e demais elementos culturais são compartilhados entre todos os membros de uma organização. E este compartilhamento total da cultura apóia a visão da **cola** que dá unidade às organizações apoiadas pela visão da unidade cultural, cujo viés é em grande parte funcionalista. Entretanto, outras visões existem,

e defendem, como Sackmann (1992), no texto acima citado, que as culturas organizacionais estão longe de serem um “todo compartilhado por todos os membros da organização”.

E contra esta abordagem da unidade cultural nasce a discussão das perspectivas culturais. Partindo do pressuposto de que as culturas não têm a coesão necessária para justificar a unidade cultural total, Alvesson (2007), Meyerson e Martin (1987), Martin (1992) e Martin e Frost (2001) defendem a existência de diferenças importantes no compartilhar de valores e significados culturais. É desta abordagem que surge a necessidade de considerar o que Van Maanem e Barley (1985) chamam de subculturas, que para estes autores pode ser definida como:

um subconjunto de membros de uma organização que interagem regularmente com alguns outros, identificam a si mesmos como um grupo distinto dentro da organização, formando um grupo de problemas comumente definidos para serem os problemas de todos, e rotineiramente tomando ações sobre a base da compreensão coletiva única para o grupo (VAN MAANEM; BARLEY, 1985, p. 38)

As subculturas existem nas organizações em função das diferentes possibilidades de compartilhar os significados culturais. Formação, especialização, interesses e outros elementos são fatores que levam à formação de subculturas organizacionais (VAN MAANEM; BARLEY, 1985; SACKMANN, 1992). É o reconhecimento desta diversidade cultural que Martin e Frost (2001) discutem as perspectivas culturais, partindo do pressuposto de que o que existe nas organizações não são unidades culturais, mas significados que em parte são compartilhados pelos seus membros, às vezes por parte dos membros, o que configura a necessidade de analisar as culturas organizacionais a partir de um pressuposto diferente do defendido pela unidade cultural.

Diante do exposto, este tópico do trabalho pode muito bem ser reforçado com as questões propostas por Sackmann (1992, p.140). Para este autor, que propõe uma abordagem indutiva para análise da cultura organizacional em seu trabalho, é necessário se perguntar: “a cultura de uma organização é homogênea?” Ela é heterogênea? Ou a cultura de uma organização é composta de homogeneidade e heterogeneidade? Diante disso, as defesas de uma vertente teórica sobre a “cola” que torna os indivíduos unidos dentro das organizações começam a ser questionadas em trabalhos que entendem que as culturas não são únicas, e ao contrário, o que se pode notar são subculturas dentro de um todo organizacional. É neste sentido que Martin (2002) rebate a visão desta unidade cultural tão desejada por gestores e pesquisadores da corrente funcionalista.



Neste sentido, este tópico analisa as três perspectivas de análise cultural proposta por Martin (1992), Martin e Frost (2001) e Meyerson e Martin (1987). Para estes autores, o que existe de fato nas organizações, não é um compartilhamento completo dos valores e significados. Mas sim, o compartilhamento parcial de alguns valores, e na maioria das vezes o compartilhar de valores entre subgrupos dentro da organização. Reforça Martin (2002),

Eu acredito que apenas uma pequena parte da cultura organizacional consiste de questões e percepções que as pessoas vêem claramente e sobre as quais concordam. O resto é caracterizada por conflitos compreendidos entre grupos; inconsistência entre o que as pessoas dizem que elas valorizam e o que elas fazem; ambigüidades sobre o que frases freqüentemente usadas e declarações de metas atualmente significam; e paradoxos e contradições irreconciliáveis (MARTIN, 2002, p. 9)

Essa visão permite compreender as complexidades envolvidas nos estudos culturais que em certa medida os primeiros autores acabaram desprezando (SCHEIN, 2004; DEAL; KENNEDY, 2000, OUCHI, 1982; PETERS; WALTERMANN, 1986). Mais do que isso, Martin (1992, 2002) ainda considera que aquela visão simplista para cultura organizacional, além de frustrar as expectativas das organizações em termos de resultados, foi responsável por desperdício de grandes somas de recursos destas empresas.

Conforme descrito no início deste trabalho, muito se produziu sobre cultura organizacional na década de 1980, e posteriores. Por isso essa década pode ser chamada de a década da produção da cultura organizacional. E como muito se fez, foi possível se construir correntes as mais diversas dentro da mesma área. Assim como em relação aos conceitos, elementos e níveis da cultura organizacional, várias abordagens foram criadas para discutir esta temática. Esta parte do texto vai discutir as três perspectivas de análise cultural: **perspectiva da integração, perspectiva da diferenciação, perspectiva da fragmentação**. Cada uma delas discute a cultura organizacional a partir de um ponto de vista que merece ser analisado.

Martin (1992) propõe a partir do conhecimento das características de cada uma das perspectivas, a análise cultural utilizando e analisando as organizações partindo da conciliação do conjunto destas três perspectivas. Segundo ela, as análises culturais não deveriam excluir nenhuma delas tendo em vista que todas elas possuem características positivas e seus pontos cegos. Neste sentido, a integração das três abordagens permitiria ao pesquisador uma visão mais ampla da análise cultural. Esta mesma compreensão é feita por Fischer et al (1993) quando propõe que mesma em uma organização que tradicionalmente poderia ser vista pela perspectiva da integração, havia espaços para “uma matriz diferenciada,

que quebra o tom monolítico da organização estudada pelos autores”(FISCHER et al, 1993, p. 24).

A análise cultural deve ser realizada levando-se em conta, não a necessidade de encontrar culturas integradas, ou diferenciadas ou fragmentadas. Mas é possível pensar que uma mesma organização pode conviver que significações culturais em que parte delas é compartilhada a partir da perspectiva da integração, ao mesmo tempo em que outras significações só conseguem ser percebidas em subculturas, da mesma forma que em outros aspectos, apenas se percebe a ambigüidade na interpretação da realidade social.

Enquanto a perspectiva da integração valoriza a consistência das manifestações culturais, o consenso e a clareza das ações culturais, a perspectiva da diferenciação considera as manifestações culturais como inconsistentes e o consenso não existe. Para a perspectiva da fragmentação a ambigüidade é a marca da cultura organizacional. Neste sentido, Martin (1992) defende uma análise organizacional a partir das três perspectivas, pois segundo ela:

Quando uma organização é vista a partir das três perspectivas, uma compreensão muito maior emerge caso fosse vista apenas de uma perspectiva. Se um contexto cultural é estudado com profundidade, algumas coisas serão consistentes, claras e geram consenso dentro da organização. Simultaneamente, outros aspectos da cultura serão consistentes apenas dentro das fronteiras subculturais e ainda outros elementos da cultura serão fragmentados, em estado de fluxo constante, com confusão, dúvida e paradoxos (MARTIN, 1992, p.4).

É partindo desta percepção da variedade do compartilhar dos elementos culturais que os próximos tópicos procuram delinear as principais características de cada uma das perspectivas culturais discutidas por Meyerson e Martin (1987), Martin (1992) e Frost e Martin (2001)

#### 4.2.4.1 Perspectiva da Integração

Esta perspectiva vê a cultura como única onde se instala. Nesta perspectiva a cultura é definida em termos de clareza, consistência e consenso (MARTIN, 1992), e a ausência destes elementos caracterizaria a ausência de cultura. Um conceito de cultura para representar esta perspectiva pode ser assim descrito:

Organizações são comunidades de fala compartilhando sistemas socialmente construídos de significados que permitem aos membros fazer sentido de seu ambiente imediato ou não (BARLEY, 1983, p.393)

A organização desfruta de valores, crenças, e objetivos comuns. Ela era considerada um pensamento majoritário, e percebe a cultura como fruto de um consenso, harmonia, um sentido único para todos os seus membros (FREITAS, 2007). Sua visão era que a cultura que foi implantada no início da organização permaneceria a mesma, sem ser questionada. Ela baseia-se nos conceitos de Peters e Waterman (1986), quando defendeu que o segredo para o sucesso das organizações é possuir uma cultura organizacional forte. Mais do que isto, eles advogavam que os gerentes teriam a capacidade de criar estas culturas fortes e unificadas. Kotter e Heskett (1992) caminham na mesma direção, entendendo que a cultura pode ser forte a partir de seus dirigentes.

Para Martin (1992), o que caracteriza uma cultura a partir da perspectiva da integração é o alto grau de consenso, a consistência das ações, dos símbolos, dos conteúdos e a clareza sobre elementos da organização. Para esta autora, três são as principais características das pesquisas inseridas nesta abordagem (MARTIN, 1992, p. 45):

a) um grupo de temas, usualmente valores e suposições básicas, são descritos como compartilhados por todos os membros de uma cultura, com um grau amplo de consistência; b) aqueles temas são ditos serem compartilhados, consistentemente em uma ampla variedade de manifestações culturais; c) os membros são descritos como conhecendo o que eles fazem e porque isto vale a pena ser feito desta forma.

Esta perspectiva cultural acaba sendo a mais próxima da visão funcionalista e instrumental de todas as perspectivas, mesmo que Meyerson e Martin (1987) e Martin (1992) não estejam defendendo o seu uso como ferramenta gerencial. Mas reconhecendo a existência de alguns elementos culturais que podem ser compartilhados pelos membros de uma organização. Carrieri (2001) entende que

esse modo de ver e estudar a cultura é geralmente centrado. Parte-se da idéia de que ela pode ser criada, mantida e perpetuada pelos gerentes, líderes e fundadores. Neste sentido, a cultura é vista como uma variável que pode ser manipulada para promover um consenso, dar clareza e, principalmente, manter as pessoas da organização unidas e até conformadas (CARRIERI, 2001, p. 66).

Desta perspectiva infere-se o que Alvesson e Berg (1992) caracterizam a idéia da gestão simbólica. Os gerentes procuram elaborar e trabalhar os elementos simbólicos da cultura como forma de manipular as representações que os indivíduos possuem, modificá-las e até criar outras cujo objetivo maior é garantir a vantagem competitiva da organização através da manipulação dos elementos simbólicos. Evidentemente que esta visão só é possível

partindo-se do pressuposto de que os elementos culturais são totalmente, ou em sua maioria, compartilhados pelos membros da organização.

Martin e Frost (2001, p.224) acreditam que nesta perspectiva a “ a cultura era um pacote, internamente consistente, de manifestações culturais, que geravam o consenso de toda a organização, especialmente em torno de um conjunto de valores compartilhados”. Entretanto, faz-se importante mencionar que estes autores consideram importantes os elementos desta definição. Consistência tem relação com o padrão de relação entre as diversas manifestações culturais incluindo valores declarados e consistentes com a prática na qual são consistentes com as normas informais, estórias, rituais. A Perspectiva da integração propõe uma unidade na cultura organizacional que acaba por desconsiderar as diferenças entre os indivíduos, mesmo que sejam pequenas diferenças.

A discussão de Alcadipani e Crubellate (2003) serve para contestar a unidade pregada pela perspectiva da integração. A menos que seja na base da “dominação”, ou da restrição da capacidade e possibilidade de manifestação dos indivíduos, esta integração é difícil de ser alcançada. Os defensores desta perspectiva, entre eles, Schein (2004), Peters e Waterman (1986) e Deal e Kennedy (2000) acreditam que através desta é possível compartilhar os mesmos valores, lealdade, aliviar a ansiedade, controlar o incontrolável trazer previsibilidade sobre a incerteza e promover a exclusão de ambigüidades (MARTIN, 1992, p. 51)

Meyerson e Martin(1987) destacam alguns aspectos que caracterizam esta abordagem. Segundo eles, nesta perspectiva, valorizam-se os valores declarados pela alta gerência, as práticas formais e informais de tomadas de decisão, aspectos simbólicos da vida cultural incluindo rituais e estórias. E tecem críticas a esta abordagem na medida em que sua análise procura destacar apenas aqueles elementos que evidentemente são possíveis de compartilhar.

Uma característica que marca esta perspectiva é o papel desempenhado pelo dirigente das organizações. É aqui que Aktouf (1994) concentra todas as críticas contra os estudos da cultura organizacional e principalmente em relação à capacidade destes dirigentes promoverem o que a cultura organizacional sob esta perspectiva propõe. Aktouf (1994) considera que estes dirigentes se acham semi-deuses, capazes de criar símbolos, mitos, transformar representações simbólicas a ponto de fazer com que os funcionários se voltem para o mito criado a partir destes dirigentes.

Esta perspectiva ao atribuir ao alto dirigente a responsabilidade pela “formação” da cultura organizacional, evidentemente que pressupõe a unidade organizacional, mas se esquece de que a cultura como propõe Dupuis (1996) consiste de práticas sociais, contexto destas interações e significações que operam no indivíduo desde as primeiras idades (Hofstede, 2003, p.24). Sendo assim, não parece adequada a abordagem de concentrar na figura do dirigente a possibilidade de moldar a cultura organizacional. Logo esta perspectiva falha, na medida em que atribui a uma pessoa a responsabilidade por algo que significa uma construção social.

Finalizando, vale citar a informação de Martin e Frost (2001, p.225) sobre esta perspectiva: “as pesquisas especializadas realizadas no âmbito da perspectiva de integração supõem que as manifestações culturais são consistentes entre si; por isso, às vezes, mesmo sem provas adequadas, afirmam que uma única manifestação representa a cultura em sua totalidade”. Isto evidentemente reforça a posição de Meyerson e Martin (1987) que destacam o fato de que ao se pesquisar a partir do “guarda-chuva” da perspectiva da integração, busca-se valorizar apenas os elementos que por suas características são já compartilhados pelos indivíduos.

Martin (1992) considera que a metáfora que pode bem representar a perspectiva da integração é o holograma, uma clareira na selva e um monólito. Destes elementos destaca-se apenas a idéia do holograma que bem representa a concepção desta perspectiva. Para Martin (1992, p. 52), “ em um holograma, qualquer fragmento contem a essência do todo inteiro; assim um retrato de uma cultura, interpretações de qualquer simples manifestação são consistentes com a interpretação de todas as outras manifestações mencionadas”. É a visão que a cultura e seus significados estão representados em qualquer parte da organização, pensando na unidade e consistência da cultura organizacional.

#### 4.2.4.2 Perspectiva da Diferenciação

Para esta perspectiva, a cultura organizacional é um mosaico de inconsistências. Destaca-se a diferenciação e a diversidade. Há compartilhamento de significados, mas na maioria das vezes, isso só ocorre nas subculturas existentes dentro da organização. Não há a possibilidade de uma unidade cultural. Como as organizações são formadas por indivíduos

das mais diversas origens, estes podem trazer para dentro da organização, características obtidas em seu mundo exterior à organização.

Segundo Meyerson e Martin (1987), temas como inconsistências, falta de consenso e não centralidade do líder como fonte de cultura organizacional são pertencentes a esta perspectiva. Além disso, percebe a cultura como um sistema aberto propensa a ser influenciada por fatores internos e externos. Dentro desta perspectiva a única possibilidade de alguma integração cultural estaria dentro das subculturas, e não haveria um grande “guarda-chuva” que possui uma cultura dominante representante da organização.

Sackmann (1992) também investigou a formação de subculturas chegando a conclusão de que um dos fatores que podem levar a existência de subgrupos dentro das organizações é a ocupação que os indivíduos possuem dentro destas organizações. Enquanto isso, Van Maanen e Barley (1985) propõe que existem 6 (seis) fatores que levam à formação de subculturas. Segundo estes autores as subculturas se formam em função da especialização do trabalho, a importação, a inovação tecnológica a diferenciação ideológica, os movimentos contra-culturais e os filtro de carreira.

A segmentação está associada aos agrupamentos de indivíduos em função das atividades realizadas por cada grupo a que pertencem. Sendo assim, as tarefas realizadas por cada grupo favorecem a formação de linguagens específicas, normas, horizonte de tempo e até mesmo sobre perspectivas sobre a missão da organização. A importação refere-se à situação em que a união de organizações, a exemplo de fusões e aquisições permitem que valores culturais diferentes sejam inseridos em outra organização. Na medida em que essas junções ocorrem, dificilmente as culturas se transformarão totalmente, o que favorece a manutenção de grupos culturais diferentes dentro das organizações. Na concepção da importação, Van Maanen e Barley (1985) acreditam que a contratação de funcionários específicos por processos isomórficos de institucionalização e a participação de grupos organizacionais com grupos de outras empresas podem favorecer o surgimento de novas subculturas dentro da organização (TOLBERT; ZULKER, 2006; DIMAGIO; POWELL, 1991).

A inovação tecnológica pode favorecer o desaparecimento de subculturas antigas e o surgimento de novos grupos dentro da organização. Para Van Maanen e Barley (1985), já que a tecnologia tem a possibilidade de modificar completamente estruturas organizacionais, isto provoca evidentemente a rearrumação dos grupos e subgrupos dentro das organizações. A diferenciação ideológica, por sua vez, permite o surgimento de subculturas quando os membros desenvolvem ideologias competitivas considerando, por exemplo, a natureza do

trabalho, as escolhas técnicas apropriadas, a posição correta em direção a membros externos ou a maneira correta de tratar clientes particulares.

Os movimentos contra-culturais são voltados para o sentimento de contrariedade em relação às posições organizacionais. Ambições bloqueadas, treinamentos pobres, recompensas inadequadas, gestão impessoal, recursos e equipamentos inadequados e padrão de performance irrealistas são condições propícias para o surgimento de movimentos contra-culturais (VAN MAANEM; BARLEY, 1985). Por fim, citam estes autores os filtros de carreira. Segundo estes autores, interesses individuais em relação às expectativas de carreiras podem levar os membros de determinados grupos a desenvolverem características específicas e subculturas diferentes dos demais membros do grupo.

As organizações são vistas como verdadeiras comunidades de culturas diversas. Cada grupo compartilha significados que lhe são comuns, muito diferente da perspectiva da integração. Assim, Martin e Frost (2001, p.226) concluem que “ a pesquisa de diferenciação mostrou que as subculturas dentro de uma organização podem refletir (e ser parcialmente determinadas) os agrupamentos culturais de uma sociedade maior. Por exemplo, as subculturas funcionais dentro de uma firma podem refletir as subculturas ocupacionais que ultrapassam seus limites”, argumento que é compartilhado por Sackmann (1992), ao concluir que a idéia de domínios funcionais vai além das noções tradicionais de função que inclui já elementos fora da organização.

O ponto forte da perspectiva da diferenciação é a consciência da falta do consenso, bastante diferente da perspectiva da integração. Isso de certa forma reflete um autor já citado aqui quando anunciada a perspectiva pós-modernista (ALCADIPANI; CRUBELLATE, 2003). Os indivíduos têm origens diferentes e modos de vida diferentes ainda que participem de momentos muito iguais. Por isso, pensar a organização como uma unicidade é desconsiderar completamente a diversidade existente nas concepções de mundo de cada indivíduo e de cada grupo social.

O que é original sobre a cultura de uma organização dada, é a mistura particular de diferenças subculturais que emergem dentro de um contexto de organização particular. A perspectiva da diferenciação é o reconhecimento de lutas de grupos ou minorias. Estes diferenciais acabam sendo levados para dentro das empresas e possibilitando alguma forma de agrupamento, diferente dos valores gerais disseminados pela organização.

Nesta perspectiva diferente da integração deve ser valorizada como uma abordagem mais próxima das realidades organizacionais. Vistas como um conjunto complexo, multifacetado, as organizações devem ter graus de dificuldades de disseminar e sustentar uma unidade cultural. Partindo-se do princípio da construção social da realidade de Berger e Luckman (2005) e ainda considerando as discussões de Sahlins (1997, 2001) sobre paradoxos e ambigüidades, sentidos e interesses dos indivíduos e símbolos, desenvolver uma cultura organizacional monolítica, única e sem ambigüidades não parece adequadamente possível.

#### 4.2.4.3 Perspectiva da Fragmentação.

Ao introduzir a discussão da perspectiva da fragmentação, Martin (1992) apresenta o que chama de “um mundo sem simplicidade, ordem e previsibilidade”. Sua discussão procura mostrar as dificuldades nas quais vivem os indivíduos em sociedade, cercados de violências, inseguranças, entre outras mazelas do mundo moderno, cujo objetivo principal é demonstrar a dificuldade de reunir dentro das organizações, mesmo em subgrupos, indivíduos com graus de unidade suficiente para formar unidades culturais ou subculturais. Para ela, aqueles fatores mencionados que caracterizam a sociedade contemporânea, “juntos criam um mundo organizacional caracterizado por distâncias, mais do que proximidade, obscuridade, mais do que claridade, desordem mais do que ordem, descontrole mais do que previsibilidade” (MARTIN, 1992, p. 132).

É deste cenário de mundo caótico que deriva a percepção da perspectiva da fragmentação. Dele, Freitas (1999) elabora uma discussão mostrando como a sociedade moderna tem passado por transformações que têm inclusive impactado as identidades individuais. Weick (1991) reforçando a compreensão do aumento da complexidade das interações entre os indivíduos que afetariam, sem sombra de dúvidas as organizações, percebe que a “complexidade interativa” será mais comum, a partir dos anos de 1990, do que se possa parecer. Neste sentido, a perspectiva da fragmentação procura assumir em sua análise este mundo de aumento de complexidade com todas as conseqüências que lhe são próprias. Além disso, Weick (1991) considera que essa complexidade também está associada às diversas vozes da organização que podem tornar a organização menos substancialmente sólida, bem como menos previsível.



Pode-se dizer que esta perspectiva teórica da cultura organizacional resulta da conclusão dos autores sobre a incapacidade de as perspectivas anteriores darem conta da explicação do mundo organizacional. Para esta perspectiva, a cultura organizacional não é nem muito consistente e nem muito inconsistente, ela seria transitória e mesmo nas subculturas, este consenso, caso existisse, em algum momento também seria transitório. Por isso, o consenso global proveniente da perspectiva da integração não existira, mantendo-se as ambigüidades da perspectiva da diferenciação, com a ressalva de que nem mesmo entre as subculturas o consenso existiria. Nesta perspectiva “os temas são vistos como fontes de confusão, uma variedade de interpretações de qualquer manifestação cultural parece plausível, e a incerteza é permitida. Assim, a ambigüidade é inescapável”(MARTIN, 1992, p. 118). Para Martin e Frost (2001, p.232),

o consenso não poderia abranger toda a organização e nem seria específico de determinada subcultura. Pelo contrário, o consenso seria transitório e específico de determinada questão, produzindo afinidades de curta duração entre os indivíduos e sendo rapidamente substituído por diferentes modelos, à medida que outras questões chamassem a atenção dos membros.

Para Freitas (2007), o ponto alto desta perspectiva é a ambigüidade. Ambigüidade no sentido mais objetivo da expressão. Feldman (1991, p. 146) considera que a ambigüidade existe “quando não há clara interpretação de um determinado fenômeno. Logo os fatos que estão ou poderiam estar disponíveis apóiam mais de uma interpretação”. A cultura aqui não é vista com a característica que é vista nas perspectivas anteriores. Para Cavedon e Fachin (2002), diferente do que se observa nas perspectivas anteriores da integração e diferenciação, a fragmentação acabaria por representar uma situação mais adequada da realidade social, na medida em que existiriam na organizações apenas valores compartilhados temporariamente. Nem totalmente compartilhado entre todos os indivíduos (integração) e nem entre os subgrupos (diferenciação). E Carrieri (2001) reforça este aspecto das diversidades culturais, considerando que

A confusão que imperaria no mundo, a múltipla diversidade de identidades que aparecem entre as pessoas e a transformação constante do ambiente, da organização, dos grupos tornam impossível estudar cultura sob um enfoque único e coeso, em consonância com a metáfora da cola; tornam também incongruente estudar os grupos internamente como se fossem ilhas de claridade(CARRIERI, 2001, p.68)

Segundo Meyerson e Martin (1987) a marca desta perspectiva é a ambigüidade na vida das organizações contemporâneas. E estas ambigüidades emergem de fontes diversas. Para Frost et al (1991) os aspectos da vida contemporânea seriam uma das causas das ambigüidades dentro da organizações modernas. Elas aparecem das diversidades de posições

que ocorrem dentro das organizações. Uma rápida menção sobre as relações de poder, poderia indicar esta perspectiva associada às organizações radicais indicadas por Morgan (1996), onde o poder existe de forma diversa e em muitas fontes promovendo as dificuldades organizacionais e uma luta incessante de todos os membros da organização em busca da manutenção dele.

Ainda segundo Meyerson e Martin (1987), relações entre valores expostos, práticas formais, normas informais, rituais, estórias e arranjos físicos são vistos como zonas cinzentas, com impossibilidades de decifrar, e com inúmeras possibilidades de interpretações. Esta diversidade de interpretação das manifestações culturais gera o objeto de análise para os estudiosos desta perspectiva. Eles entendem que esta perspectiva caracteriza-se pela aceitação da ambigüidade, dos paradoxos, da complexidade e da falta de clareza. Nesta, o único possível compartilhamento é a consciência da ambigüidade.

Por fim, ainda retomando as discussões de Martin e Frost (2001), a mudança é um fluxo contínuo e não interrupções da estabilidade. Uma vez que as mudanças são geralmente deflagradas pelo ambiente, ou por forças que escapam ao controle do indivíduo, os estudos de fragmentação das mudanças oferecem poucas diretrizes aos que podem controlar normativamente os processos de mudança. Neste caso, retira-se do dirigente, como na perspectiva da integração, toda a sua capacidade de controlar as ações em vista de implementação de cultura organizacional, a partir de seu único ponto de vista. O ambiente sinaliza e provoca mudanças que não são facilmente percebidas e controladas pelos dirigentes. Neste sentido, a cultura perde seu senso de variável controlável pelos grupos internos da organização.

Pode-se até questionar a existência de algo chamado cultura organizacional dentro dos conceitos que foram tratados neste texto. Se a cultura é algo que dá ao grupo certa unidade, legitimidade, distinção entre os membros de um grupo (Benedict, Tylor, Hofstede), parece ilógico falar em cultura organizacional na visão da perspectiva da fragmentação, se comparar com a previsão de cultura da perspectiva da integração, que entende que a falta de consenso levaria à falta de cultura (MARTIN, 1992).

Até este momento três perspectivas discutidas foram tratadas. Elas se destacam na medida em que as organizações são conjunto complexo de indivíduos possuidores de diversos interesses e que percebem as ações e eventos a partir destes seus interesses. Diante disso, as organizações não podem ser analisadas apenas como um grupo homogêneo, onde todos os indivíduos e grupos compartilham os mesmo valores. As diferenças pessoais podem e

influenciam a formação dos interesses e mesmo que as organizações “forneçam” novos significados para determinados elementos do ambiente, os indivíduos costumam lê-los a partir de sua própria lente cultural.

Além disso, as três perspectivas individualmente possuem características que não devem ser desprezadas, em função das limitações as quais os autores criticam como fragilidades de cada uma delas. Por isso, a abordagem utilizando as três perspectivas pode ser uma forma de limitar e corrigir os “pontos cegos” mencionados por Martin (1992). A perspectiva da integração permite buscar e explicar aqueles valores e significações que podem ser encontrados e compartilhados pela maioria dos funcionários da organização.

A perspectiva da diferenciação permite investigar e explicar aquelas significações que são compartilhadas dentro de subgrupos organizacionais, enquanto que a perspectiva da fragmentação permite uma análise das ambigüidades que permeiam os significados culturais dos membros da organização, como reflexo das diversidades e ambigüidades inerentes ao próprio mundo contemporâneo (CARRIERI, 2001). Importante registrar o estudo de Fischer et al (1993) que destacou inicialmente a necessidade de efetuar estudos culturais a partir das três perspectivas dentro de uma organização, e não utilizando isoladamente cada uma delas.

Segundo Fischer et al (1993),

mesmo a organização mais monolítica pode ter espaços, onde subculturas diferenciadas abrigam-se e prosperam. Ao contrário do que se poderia esperar, não há conflito ou ruptura assim tão óbvio. As subculturas podem ser, nestes casos, estratégias de sobrevivência e ligação com o ambiente como o caso estudado revela (FISCHER et al, 1993, p. 22)

Autores como Cavedon e Fachin (2002), já mencionados anteriormente também acreditam que há uma necessidade e possibilidade de utilizar nas análises culturais as três perspectivas mencionadas por Martin e Frost (2001), Meyerson e Martin (1987) e Martin (2002). Da mesma forma, Cavedon (2000), em sua análise de duas organizações de ensino, mostrou a possibilidade de existência e convivência das três perspectivas. E igualmente Carrieri (2001) também identificou em seus estudos a existência e convivência das três perspectivas em um estudo de transformação de identidades em uma empresa de telefonia, o que demonstra não só a possibilidade de estudos utilizando as três abordagens, mas também uma necessidade de utilizá-las conjuntamente, como forma de minimizar os efeitos dos pontos cegos mencionados por Martin (1992), que defende a elaboração de estudos com as três perspectivas:

Quando uma organização é vista a partir das três perspectivas, uma compreensão muito maior emerge caso fosse vista apenas de uma perspectiva. Se um contexto cultural é estudado com profundidade, algumas coisas serão consistentes, claras e geram consenso dentro da organização. Simultaneamente, outros aspectos da cultura serão consistentes apenas dentro das fronteiras subculturais e ainda outros elementos da cultura serão fragmentados, em estado de fluxo constante, com confusão, dúvida e paradoxos (MARTIN, 1992, p.4).

E desta mesma perspectiva de utilização das três abordagens, mais recentemente, Martin (2007, p. 120) argumenta que “seu conceito de cultura consiste de interpretações subjetivas, mais profundas de uma ampla variedade de manifestações culturais (uma visão mais generalista mais do que especialista), ideacional e material. Assim, cultura deveria ser vista a partir das três perspectivas teóricas, não sequencialmente, mas simultaneamente. Esta possibilidade de diversas formas de compartilhar ou não valores dentro da organização pode determinar o aprofundamento ou não da compreensão da cultura organizacional. É possível que em níveis de grupos menores, alguns valores possam ser compartilhados, ou ainda em algumas situações valores dominantes podem ser totalmente compartilhados, mas não parece ser uma constante nas organizações.

Meyerson e Martin (1987) elaboram um quadro comparativo entre estas perspectivas que merece destaque neste trabalho. O quadro 7 destacam as características de cada uma das perspectivas.

**Quadro 7 – Comparação entre as perspectivas de análise cultural**

Nome	Integração	Diferenciação	Ambigüidade/fragmentação
Grau de consistência entre manifestações culturais	Consistente	Inconsistente (entre grupos) e consistente (intragrupo)	Falta de clareza. Nem claramente consistente, nem claramente inconsistente, e inconsistências irreconciliáveis.
Grau de consenso entre membros da cultura	Campo organizacional	Dentro, não entre, as subculturas	Consenso somente em temas específicos, dissenso e confusão entre indivíduos
Reação a ambigüidade	Nega a sua existência	Desafia	Aceita
Metáfora para o paradigma	Holograma.clareira na selva	Ilhas de clareza no mar de ambigüidade	Teia, selva

Fonte: Meyerson e Martin, 1987, p.633

Este quadro demonstra as principais características inerentes a cada perspectiva cultural. Importante se torna analisar a cultura organizacional, não apenas a partir de uma delas, mas tomando como possibilidade de análise as três perspectivas. Pois o seu uso pode permitir a compreensão mais adequada e real das características culturais.

Por isso, já remetendo para o campo empírico uma discussão sobre a análise destas perspectivas, a discussão da cultura da organização em estudo deve necessariamente

ser conduzida com a possibilidade de abrir espaço nas verificações empíricas para as diversas manifestações que podem sinalizar uma caracterização da cultura para diferentes perspectivas. E neste sentido, reforçam esta concepção Carrieri (2001), Fischer et al (1993), Cavedon (2000), Cavedon e Fachin (2002), Vasconcelos e Mascarenhas (2004). Assim sendo, este trabalho adota como perspectiva teórica de análise cultural a perspectiva defendida por Martin (1992), Meyerson e Martin (1987) e Martin e Frost (2001), de forma simultânea por entender que ela representa uma forma mais adequada de perscrutar a vida organizacional da organização a ser investigada.

#### **4.2.5 Mudança Cultural**

A cultura organizacional, quando pensada na sua mudança, que significa em um estágio mais profundo, a mudança dos significados das coisas e ações presentes em uma comunidade, apresenta muitas controvérsias dentro das pesquisas em administração. Esta controvérsia pode ser aumentada se forem consideradas as ressalvas provenientes da antropologia cultural onde admitir os processos de mudança cultural nos moldes que se descreve na área de administração é simplesmente inadmissível.

Fazendo alusão aos primeiros conceitos e abordagens sobre a cultura, na visão antropológica, a mudança é um processo possível e admitido como verdade. Desde de Tylor (apud Laraia, 2001), que foi o primeiro a pensar e definir o termo cultura, ela é vista como um processo que se transforma. Mesmo considerando sua abordagem vinculada ao *evolucionismo cultural*, diferente do que na atualidade se admite como uma abordagem mais adequada da mudança cultural, Tylor (LARAIA, 2001) pensava a cultura como em um processo evolutivo, à semelhança das teorias de Darwin no campo da biologia. As culturas estariam em constante movimento em direção a estágios mais avançados (LARAIA, 2001).

Posteriormente a Tylor (apud LARAIA, 2001; SAHLINS, 1997), novos sistemas de interpretação da dinâmica cultural foram se desenvolvendo e na década de 50/60, um novo modelo denominado de *neoevolucionismo* aperfeiçoa as idéias de Tylor, mas na essência ainda mantém pressupostos da teoria evolucionista. Neste conjunto de abordagens, podem ser inseridos atores como Morgan, Frazer, White, conforme descreve Sahlins (2001). Anteriormente Keesing (1974, p.74) chama-o de *sistema cultural adaptativo*.

Mas recentemente dentro da antropologia destacam-se os trabalhos e abordagens de Marshall Sahlins (1985, 1997a, 1997b, 2001) , que defende a dinâmica cultural como um processo histórico-estrutural. E no Brasil, destaca-se a contribuição de Laraia (2001) que pensa a dinâmica cultural acontecendo a partir de movimentos internos e externos. Para este autor as mudanças culturais são inevitáveis e ocorrem, uma vez que os indivíduos à medida que o tempo passa, começa a questionar os seus próprios hábitos, o que faz surgir o processo de mudança cultura.

Sahlins (1985, 2001) defende a cultura como um processo dinâmico que ocorre dentro da cultura que permite aos indivíduos ressignificarem os significados que os objetos e signos possuem em sua comunidade. Sahlins produz uma teoria baseada na busca de eliminar o que ele chama de constante paradoxo que a antropologia cultural sempre se defrontou. Neste caso, a incoerência possivelmente existente entre mudança e continuidade e sincronia e diacronia. Para Sahlins, a cultura possui o que ele chama de estrutura da conjuntura que permite à cultura se manter enquanto se transforma. Assim sendo estrutura da conjuntura para Sahlins (1997, p.160) “é a realização prática das categorias culturais em um contexto histórico específico. É o conjunto de relações históricas que, enquanto reproduzem as categorias culturais, lhes dão novos valores retirados do contexto ”. Este elemento da cultura permite que a cultura seja transformada enquanto consegue manter elementos essenciais que lhe dão identidade. Laraia (2001) também assume de certa forma esta abordagem na medida em que considera que as mudanças não ocorrem de forma brusca nas culturas, ao contrário, elas são construídas sobre conhecimentos já acumulados.

Outra questão importante da discussão de Sahlins (1997) é a atenção que ele dá aos paradoxos e ambigüidades dentro da cultura. As culturas não são sincrônicas ou uniformes. Elas possuem internamente paradoxos, contradições e ambigüidades que ao serem acionadas podem provocar mudanças nos signos em direções não previsíveis.

Segundo Sahlins(1997), “os signos são qualquer estímulo intencional codificado e composto de significante e significado, como as palavras e os gestos, que tem seu valor conceitual determinado no contexto de suas relações com os outros signos coexistentes (MASCARENHAS, 2007, p. 6). Os signos podem assumir valor conceitual, enquanto sentido atribuído pelo contexto em que ele é criado, e valor instrumental, que depende dos interesses de uso que cada indivíduo faz dele. Além disso, Sahlins (1997) ainda entende que os signos são possuidores de dois outros componentes: interesse e sentido. O sentido assemelha-se ao seu valor conceitual, enquanto significado atribuído pelo contexto, enquanto interesse refere-

se ao que os indivíduos percebem como úteis aos seus próprios interesses. Assim sendo, mudança cultural deve ser analisada em termos de processos simultâneos que promovem a reprodução e a transformação de seus significados originais.

No campo da teoria das organizações, mudança cultural também depende de mudanças nos componentes desta cultura. Considerando a cultura organizacional como um conjunto de elementos materiais (artefatos visíveis, comportamento, maneiras de vestir, falar, linguagem) e imateriais (valores, crenças, mitos, pressupostos inconscientes), os processos de mudança não podem ocorrer sem considerar as dificuldades inerentes às mudanças já mencionadas por Sahlins (1997, 2001) de que a cultura é permeada por signos e seus significados que não são facilmente manipulados, conforme confronta Laraia (2001), mas é desprezado por uma quantidade considerável de autores nas teorias organizacionais, com força maior entre os consultores de empresas.

Desta forma, podemos dizer que dentro dos estudos culturais, temos pelos menos dois grupos de abordagens quando se discute mudança organizacional. Aqueles que imaginam a cultura como uma variável dependente, que vê a cultura como algo que a organização tem (SMIRCICH, 1983) e aqueles que apesar de entenderem a cultura como uma metáfora (SMIRCICH, 1983), acreditam na possibilidade de mudança, mas não como os idealizadores e planejadores das grandes mudanças culturais organizacionais.

Pode-se afirmar que os defensores da abordagem que vê a cultura como manipulável e gerenciável (PETTIGREW, 1989; FLEURY, 1989; SCHEIN, 2004; DEAL; KENNEDY, 2000; PETER; WATERMANN, 2000; KOTTER; HESKETT, 1992) consideram que o processo de mudança se dá a partir das alterações nos ambientes físicos e constantes treinamentos e monitoramentos das ações implementadas para as transformações culturais. E isso está muito claro nas discussões de Schein e Kotter e Heskett citados anteriormente, onde afirmam que apesar das dificuldades de compreender os valores que representam determinados artefatos visíveis, é possível que com o tempo e persistência, os valores desejados pela organização, manifestados nas estruturas materiais sejam internalizados pelos indivíduos (KOTTER; HESKETT, 1992, p.5).

Entretanto, na linha entre o funcionalismo dos autores acima mencionados, e a persistência cultural, há os autores que percebem as mudanças culturais como um processo efetivamente dinâmico, mas não manipulável ou gerenciável no sentido amplo da palavra. É possível sim, que as culturas sofram mudanças e talvez até sejam induzidas como pensa Laraia (2001) e Sahlins (1997). O que não é aceito por estes autores (FREITAS, 1999, 1991;

BAUER, 1999, MARTIN e FROST, 2001; MEYERSON E MARTIN, 1987, ZUCKER, 1977; CAVEDON, 2000, CARRIERI, 2001; MASCARENHAS, 2006) é o caráter funcionalista da mudança cultural.

Outra discussão que se faz a partir da abordagem dos autores não funcionalistas é gerada a partir tanto da antropologia de Sahlins como de Laraia. A cultura para ser modificada depende da transformação dos significados que os signos possuem para os indivíduos. Mais ainda, é preciso que os novos signos trazidos para a organização possuam significados que possam ser analisados à luz da estrutura e do sistema cultural existentes na estrutura da conjuntura da organização.

Isto significa que todo evento que é trazido para a organização é lido e interpretado a partir da estrutura já existente e a partir dos significados de cada grupo dentro da organização. E por isso Mascarenhas (2006, 2007a, 2007b) chama atenção de que ao serem confrontados com novos signos, os indivíduos tendem a reconceituá-los a partir de suas próprias experiências que são diferentes, em função dos paradoxos, ambigüidades e interesses dentro da organização. Logo, o indivíduo quando confrontado com os novos signos trazidos para a organização, pode interpretá-lo de forma completamente diferente do sentido esperado pela organização. Sendo assim, seus significados representam “sentidos” completamente distantes do que lhe foram atribuídos inicialmente.

Bauer (1999) também defende esta posição, principalmente chamando a atenção de que isso pode significar uma “imunização cultural”. Reinterpreta os novos valores a partir de valores antigos, tentando adequá-los à estrutura anteriormente existente. Ao verificar inicialmente o processo de mudança organizacional, vários elementos foram introduzidos no contexto organizacional (signos, valores, significados, crenças). Estes deveriam induzir os indivíduos a se comportarem de determinadas maneiras que reforçassem o sentido que estes têm para a organização. Entretanto, é importante lembrar, e é nesta linha que este trabalho se orienta, que os indivíduos possuem conhecimento e hábitos acumulados de muitos anos (LARAIA, 2001), possui uma estrutura de signos e significados dentro da organização também sistematizados historicamente (SAHLINS, 1997) e atuarão no sentido da defesa de seus interesses para a preservação - “imunização cultural” (BAUER, 1999) da cultura organizacional que foi construída socialmente ao longo de anos (BERGER; LUCKMANN, 2005).

Assim, e por isso, as ações implementadas serão analisadas à luz do processo de mudança cultural dentro da abordagem histórico-estrutural prescrita por Sahlins, considerando



aspectos das perspectivas de Meyerson e Martin (1987) que entendem que a cultura organizacional caracteriza-se pela existência das três perspectivas – integração, diferenciação e fragmentação, em busca da compreensão da historicidade da cultura desta organização, dos significados e sentidos que cada ação assumiu para cada indivíduo e grupo, e como se articularam os indivíduos para que as transformações caminhassem em direção a atender aos significados que eles possuíam acerca de cada evento.

Na abordagem de Meyerson e Martin (1987) destaca-se o fato de que ao ver a cultura através de um dos três paradigmas, as ações, causas e efeitos das mudanças diferem entre si. Por isso, considerando a necessidade de avaliar os grupos que foram selecionados para esta pesquisa, e se existem efetivamente uma cultura monolítica, diferenciada entre grupos ou ambigüidade que caracteriza toda a organização, esta abordagem será mais adequada. O quadro 8 abaixo destaca como Meyerson e Martin (1987) pensam o processo, causas e efeitos das mudanças culturais considerando os paradigmas citados.

**Quadro 8 – Características da mudança cultural em cada perspectiva**

<b>Característica da mudança cultural</b>	<b>Integração</b>	<b>Diferenciação</b>	<b>Ambigüidade Fragmentação</b>
Natureza do processo	Revolucionário	Incremental	Contínua
Escopo	Toda a organização	Localizada e fracamente acoplada	Temas específicos e mudanças entre indivíduos
Fonte	Líder centralizado	Mudanças externas e internas	Ajustamento individual, atenção e interpretação
Implicações para o processo de gestão	Se superficial, então é controlável; se profundo é difícil, mas possível de controlar	Fontes e conseqüências da mudança previsíveis e imprevisíveis e	Relativamente incontrolável devido à mudança contínua.

Fonte: Meyerson e Martin (1987, p.641)

Na abordagem de Meyerson e Martin (1987) que pressupõe a utilização dos três paradigmas de mudança cultural, a inserção da ambigüidade, principalmente nos paradigmas da diferenciação e ambigüidade (fragmentação), constitui-se uma reflexão importante. Isto porque ao considerar estas perspectivas, as conseqüências para a organização, onde a configuração da cultura é representada por culturas diversas, as mudanças culturais têm aspectos e conseqüências diversas, principalmente no que se refere aos benefícios e dificuldades provenientes destas configurações. Essa mesma percepção é defendida por Frost et al (1991) que consideram que a utilização das três perspectivas possibilita “insights

inacessíveis” que não podem ser vistos em nenhuma das três perspectivas individualmente, principalmente no que se refere à análise de mudanças culturais.

Reforça também este argumento a discussão de Bertero (1996) sobre os aspectos que favorecem ou não o processo de mudança cultural: quando as mudanças induzidas tendem a favorecer a criação de significados que ajudem a manter o status quo dos grupos dominantes, há uma tendência maior de ações no sentido de promover as mudanças sugeridas. Apesar do caráter funcionalista desta abordagem, ela servirá para nortear as discussões sobre os processos de resistência que se formam durante o processo de mudança cultural, já que a cultura é vista como um conjunto de elementos que fornecem estabilidade ao grupo. Logo, qualquer alteração nestes elementos possivelmente alterarão esta estabilidade até que outro estado de estabilidade seja alcançado.

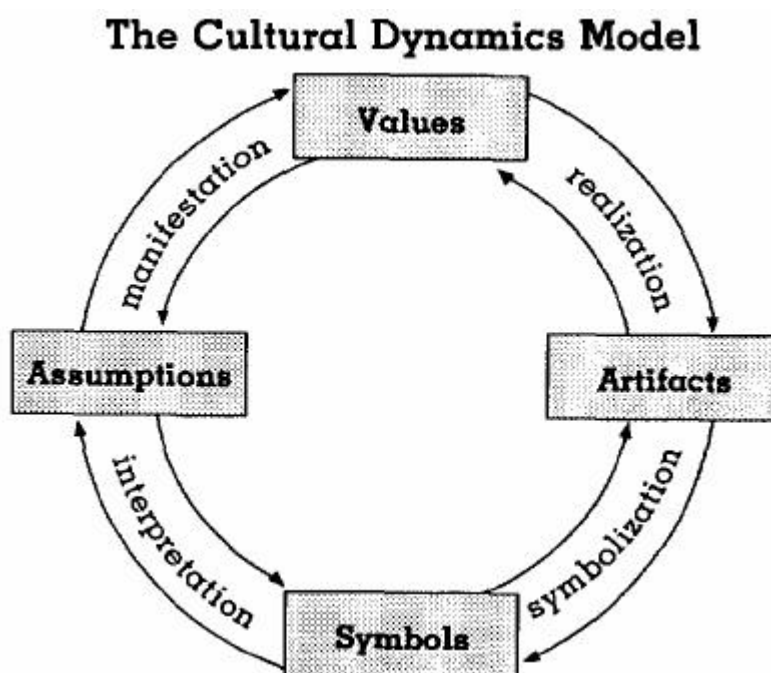
Ainda sobre processos de mudança cultural, é importante considerar outros aspectos no campo dos estudos organizacionais. Em primeiro lugar a abordagem feita por Rodrigues e Carrieri (2001) e Carrieri (2001) quando destacam os papéis desempenhados pelas culturas convergentes e da contra-cultura. Em segundo lugar, destacam-se ainda as abordagens feitas por Hatch (1993), Weeks e Galunic (2003), Rodrigues (2006) e Zheng, Qu e Yang (2009) ao explicar os processos de mudança cultural.

Segundo Hatch (1993), partindo do modelo cultural de Schein (2004) que entende ser a cultura composta por três níveis diferentes - artefatos visíveis, valores e pressupostos básicos, a autora constrói o seu modelo de dinâmica cultural e para isso acrescenta os símbolos como elemento importante deste conceito. Para esta autora, a inclusão dos símbolos permite compreender como os processos de mudança cultural podem ocorrer a partir dos processos que ela chama de manifestação, realização, simbolização e interpretação, conforme figura 2

Hatch (1993) propõe que a manifestação é o processo através do qual os pressupostos básicos são revelados em valores reconhecíveis ou quando valores, retroativamente, alteram ou reafirmam pressupostos básicos. A autora destaca que a manifestação proativa ocorre quando os pressupostos dos membros organizacionais formam suas percepções, sentimentos sobre o mundo e sobre a organização que compreende aos seus valores. A manifestação retroativa ocorre quando novos valores reafirmam pressupostos básicos existentes ou alteram estes pressupostos se eles são desalinhados com os valores, mas têm permitido algum sucesso organizacional. A realização é o processo através do qual valores são transformados em artefatos (realidade material ou social) ou no sentido contrário,

artefatos alteram ou mantêm valores existentes. A realização proativa significa o processo através do qual valores são realizados através da produção de objetos, engajamentos em eventos organizacionais, participação em discursos e importação de objetos de outras culturas. A realização retroativa ocorre quando novos artefatos reafirmam valores mantidos na cultura ou desafiam valores estabelecidos.

Figura 2: o modelo da dinâmica cultural de Hatch (1993, p. 660)



A simbolização proposta por Hatch (1993) descreve o processo quando aos artefatos são outorgados significados simbólicos ou retroativamente símbolos são abstraídos dos artefatos. A simbolização proativa liga um artefato com significados que alcança além do seu significado literal. Enquanto que na simbolização retroativa, significados simbólicos são reafirmados pela existência de artefatos ou novos significados simbólicos são abstraídos dos artefatos. Por fim, a interpretação envolve o processo através do qual símbolos são contextualizados ao invocar pressupostos e o processo reverso através do qual pressupostos são retroativamente modificados através da influência de novos símbolos. Assim, interpretação proativa engloba o processo através do qual significados são transmitidos dos pressupostos básicos para os símbolos, enquanto na interpretação retroativa, símbolos mantêm ou desafiam pressupostos básicos.

O modelo de Hatch (1993) não descreve os elementos que patrocinam ou quem dirige as interações dos componentes culturais que ela apresenta no modelo (ZHENG, QU; YANG, 2009). Como a autora usa as definições de Schein (2004), fica subentendido que os preceptores das mudanças seriam os mesmos que Schein (2004) considera, e neste sentido, os líderes teriam um papel importante neste processo. Por outro lado, Hatch (1993) ignora os efeitos do ambiente externo sobre os processos de mudança cultural.

Ainda na perspectiva de compreender as mudanças culturais, Weeks e Galunic (2003), partindo da crítica à Hatch (1993) propõem um modelo de evolução cultural. Segundo estes autores,

A organização é uma entidade cultural, que evolui quando a cultura evolui, através da seleção, variação e retenção de *memes*. *Memes* são modos de pensar que inclui ideais, pressupostos, valores, crenças e conhecimento, que quando são realizados (como linguagem e comportamento e outras formas de expressão) criam os padrões de nível macro da cultura. *Memes* são unidades de informação estocada na mente que replica de mente para mente quando as pessoas observam e interpretam suas expressões culturais” (WEEKS; GALUNIC, 2003, p. 1320)

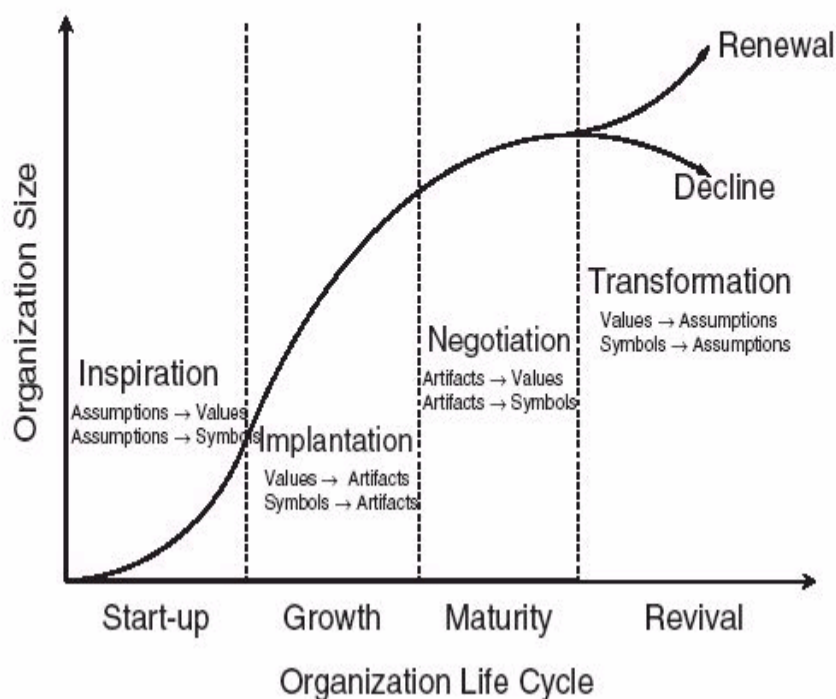
O processo de mudança cultural ocorre, na abordagem de Weeks e Galunic (2003) quando os *memes* são submetidos a testes freqüentes pela relação da organização com o ambiente organizacional. Aqueles que suportam as pressões ambientais sobrevivem e aqueles que falham, morrem. Logo a cultura evoluiria à medida que adiciona, exclui ou modifica os *memes* existentes.

Na visão de Weeks e Galunic (2003) são as necessidades organizacionais que permitem as mudanças culturais. Neste sentido, a mudança de liderança ou fenômenos como fusões e aquisições podem afetar a cultura organizacional. Neste caso, diferentemente das interações estudadas por Hatch (1993), Weeks e Galunic (2003) se concentram em fatores externos para explicar as mudanças culturais. Assim, estes autores desprezam os elementos culturais internos que podem afetar os processos de mudanças culturais.

O modelo desenvolvido por Zheng et al (2009) busca compreender o processo de evolução cultural considerando 4 estágios da vida organizacional e que para cada um desses estágios, associa-se um mecanismo cultural. Segundo eles, a empresa passa pelas fases de nascimento, crescimento, maturidade e renovação ou declínio. E para cada um destes estágios, associam-se os mecanismos culturais da inspiração, implantação, negociação e transformação. Importante lembrar que, apesar de fazer críticas ao modelo de Hatch (1993), Zheng et al (2009) apóiam-se em seu modelo para construir sua abordagem sobre a mudança cultural. A dinâmica cultural se daria, segundo Zheng et al (2009) conforme figura 3.

Figura 3 – Zheng et al (2009, p. 159)

## Zheng et al. / ORGANIZATIONAL CULTURAL EVOLUTION



Para Zheng et al (2009), as organizações ao passarem pelas diversas fases de seu ciclo de existência dependeriam de cada um daqueles mecanismos culturais. Assim, na primeira fase que é o nascimento, a empresa encontra-se em fase de desenvolvimento dos valores organizacionais, e normalmente os fundadores têm um papel importante na medida em que procuram inspirar os novos membros com as crenças e valores que estes fundadores consideram mais adequadas para tornar a empresa sólida. Assim, o mecanismo de inspiração é o que melhor ajudaria na configuração da cultura organizacional. Na fase de crescimento, a empresa procura consolidar sua posição no mercado, e os fundadores necessitam igualmente consolidar uma maneira de pensar, agir e sentir de seus funcionários. Por isso, o mecanismo de implantação seria o mais adequado para esta fase da organização, que consiste na inserção de artefatos, processos de controle e sistemas de punição e recompensa.

Na fase de maturidade, a organização já tendo consolidado sua posição de mercado, começa a perceber a formação de grupos internos que pode proporcionar o

surgimento de subculturas em função dos interesses que são estabelecidos em cada subgrupo. Nesta fase, o mecanismo de negociação é o mais perceptível, pois os diferentes grupos lutam para tornar seus valores culturais dominantes dentro da organização. Por fim, na fase de renovação ou declínio, a empresa precisa, na visão destes autores, de novos elementos culturais que permitam um novo crescimento ou evite o declínio organizacional. Por isso, o mecanismo de transformação seria o mais visível.

No modelo de dinâmica cultural desenvolvido por Zheng et al (2009), o ponto de partida é ainda o modelo de Hatch (1993) e em certa medida o modelo pensado também por Weeks e Galunic (2003). Isto porque, segundo Zheng et al (2009), enquanto Hatch (1993) não considerou os fenômenos externos, Weeks e Galunic (2003) não valorizaram as interações internas. Assim sendo, o modelo teórico de Zheng et al (2009) propõe que a dinâmica cultural deva ser estudada a partir da análise das duas dimensões interna e externa. O quadro 9 apresenta como ocorrem os processos de mudança cultural a partir da abordagem de Zheng et al (2009).

**Quadro 9 - Estágios organizacionais, tipos de mecanismos culturais e dinâmica cultural**

Estágio da organização	Mecanismo cultural	Dinâmica cultural
Nascimento	Inspiração	Manifestação proativa Interpretação proativa
Crescimento	Implantação	Realização proativa Simbolização proativa
Maturidade	Negociação	Realização retroativa Simbolização retroativa
Renovação/Declínio	Transformação	Manifestação retroativa Interpretação retroativa

Fonte: elaboração própria a partir de Zheng et al (2009)

A união dos modelos de Hatch (1993) e de Rodrigues (2006) permite compreender que os processos de mudança cultural podem ocorrer em virtude de fatores internos e externos, como destaca Laraia (2001). E poder-se-ia inserir neste cenário, um aspecto específico no que se refere à mudança dentro do Estado. Segundo Trosa (2001, p. 19), “o Estado muda quando a sociedade muda”. Neste sentido, a mudança cultural esperada dentro das organizações públicas passaria necessariamente pela mudança da sociedade. Entretanto, Trosa (2001) se aproxima da abordagem de Rodrigues (2006) ao considerar a

necessidade de mudanças no ambiente institucional das organizações para que processos internos de mudança cultural possam ser apoiados por aquele ambiente. Este aspecto também é reforçado por Barbosa (2003) quando afirma que nenhuma organização se encontra boiando dentro da sociedade para justificar as influências do ambiente organizacional sobre a cultura das organizações sejam elas públicas ou privadas.

Uma dificuldade encontrada na compreensão e desenvolvimento de uma teoria de mudança cultural é perceber que as diversidades de processos de mudanças não permitem traçar uma linha reta sobre como fazer a mudança e que caminhos cada sociedade ou organização vão seguir, mesmo que tente incluir em seus contextos elementos culturais de outras comunidades. E neste sentido, a recomendação de contextualização de Barbosa (1996) e de Trosa (2001) deve ser importante no que se refere às mudanças propostas para as sociedades, e particularmente para a administração pública. Da mesma forma Sahlins (1997) afirma que a cultura deve ser vista como um processo histórico, e que historicidades diferentes desenvolvem cultura diferentes assim como Dupuis e Davel (2004) concordam ao afirmarem que qualquer compreensão de uma cultura deve ser feita respeitando o processo histórica de formação de cada sociedade.

As discussões sobre mudança cultural descritas por Hatch (1993), Weeks e Galuni (2003), Rodrigues (2006) e Zheng et al (2009) destacam pontos importantes para analisar como ocorrem os processos de transformação cultural. É possível perceber que cada uma das abordagens procura destacar fatores que não foram bem abordados no modelo anterior. Enquanto Hatch(1993) preocupou-se em mostrar como as interações internas dos elementos culturais patrocinam a mudança cultural, Weeks e Galunic (2003) concentraram-se em mostrar como as necessidades organizacionais presentes no ambiente externo provocam alterações culturais. Por sua vez Rodrigues (2006) destaca a importância do ambiente institucional para apoiar processos internos de mudança, enquanto que Zheng et al (2009) procuraram integrar todos os aspectos destacados pelas abordagens anteriores.

É importante registrar algumas questões sobre os modelos destacados. Em primeiro lugar, uma abordagem instrumental e funcionalista se destaca. Isto porque os autores utilizam como ponto de partida a abordagem de Schein (2004) para construir seus modelos teóricos, com exceção de Rodrigues (2006). Por isso os demais autores dão importância muito grande aos líderes e fundadores como elementos fundamentais no processo de mudança cultural. Ainda que estes indivíduos possuam importância, a cultura não é responsabilidade de nenhum deles, ao contrário, as culturas existem independentemente dos líderes, que por

assumir uma visão funcionalista da cultura dedicam tempo na tentativa da gestão cultural. De outro lado, os autores não atribuem importância significativa às relações internas de poder que permeiam todas as organizações, e particularmente para este trabalho, as organizações públicas.

É certo que a cultura sofre processos de transformações que podem seguir os modelos destes autores, mas o início deste processo, a trajetória seguida pela dinâmica cultural e o final deste processo, dificilmente poderão ser previsto, como uma leitura desavisada e preliminar pode parecer. Neste sentido, é importante acrescentar aos modelos acima mencionados, outros fatores, como as relações de poder e o ambiente institucional, no caso específico dos modelos de Hatch (1993) e Zheng et al (2009). Além disso, acrescente-se a todos os modelos as discussões elaboradas por Rodrigues e Carrieri (2001) e Carrieri (2001) quando discutem o conceito de contracultura. Isto significa que além dos fatores externos que podem desencadear processos internos de mudanças culturais, os elementos culturais internos podem inibir e dificultar as mudanças, se a trajetória percebida pelos membros da organização não condiz com os pressupostos e valores compartilhados pelos membros organizacionais.

Para Rodrigues e Carrieri (2001, p. 6) contracultura “é a cultura que cria modos de resistência simbólica como forma de tentar difundir e imputar aos participantes organizacionais os seus próprios valores. Busca atuar sobre essa imagem, expondo fraquezas e as contradições da cultura dominante”. É a contracultura responsável pela imunização cultural destacada por Bauer (1999) que se encarrega de proteger a cultura existente das ameaças provocadas por tentativas de mudanças culturais.

Diante disso, é necessário que a análise dos processos de mudança cultural contemple a possibilidade de articular os diversos fatores envolvidos na própria dinâmica cultural. Neste sentido, é importante registrar que o ambiente institucional e a contracultura podem ser elementos importantes de resistências aos processos de mudanças culturais. Isto significa que os gestores podem efetuar tentativas de mudanças culturais em suas organizações, mas a inexistência de um ambiente institucional que forneça apoio para a inserção de novos valores organizacionais pode inviabilizar esse processo (RODRIGUES, 2006). Da mesma forma, a existência de cultura interna em choque com os novos valores pretendidos pelos gestores pode funcionar como elemento impeditivo de processos de mudanças culturais. E neste sentido, a existência de contraculturas associada às relações de poder estabelecidas dentro da organização podem contribuir para impedir ou reduzir os processos de mudança cultural (RODRIGUES; CARRIERI, 2001).



## **5 EM BUSCA DA MUDANÇA CULTURAL NA SEFAZ**

Este capítulo apresenta e discute os dados coletados durante a fase das entrevistas e observação de campo. Serão apresentadas análises dos documentos da organização e dos sindicatos, bem como a descrição dos discursos coletados dos servidores através das entrevistas. Este capítulo vai apresentar em primeiro lugar as informações sobre a organização, coletadas através dos discursos presentes nos documentos oficiais da organização e entrevistas de gestores. Em seguida, será apresentada a análise dos dados coletados dos sindicatos dos servidores da SEFAZ-BA, incluindo as associações dos servidores, o Sindifisco, o Sindifaz e o SindSEFAZ. Será em seguida apresentada a análise dos dados referentes ao IAF, para em seguida apresentar os discursos dos servidores, coletados através das entrevistas.

### **5.1 A MUDANÇA ORGANIZACIONAL A PARTIR DO DISCURSO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO**

Este capítulo apresenta as principais mudanças ocorridas na SEFAZ-BA a partir do discurso da alta administração da organização. Consistiu de levantamento de dados e informações obtidos no jornal SEFAZ NOTÍCIAS, órgão oficial de comunicação da organização que transmite as opiniões da alta administração, bem como planos, metas e resultados alcançados pela organização. Este jornal circulou até o ano de 2006, ano a partir do qual as notícias passaram a ser veiculadas exclusivamente pela intranet da organização.

Assim sendo, este capítulo mostra os novos artefatos inseridos na organização pela alta administração para implementar as ações pretendidas com o processo de modernização, dando ênfase àqueles discursos que de alguma maneira contribuem para fortalecer os argumentos em favor das mudanças que se deseja implementar. Neste sentido, a análise dos boletins divulgados neste período mostra as notícias que fortalecem os argumentos da organização em favor da mudança naquele momento.

Até o ano de 1995, a SEFAZ-BA pode ser considerada como uma organização com os problemas típicos da maioria das organizações públicas brasileiras. E diante disto é

possível pensar nos valores culturais que poderiam ser destacados a partir dos discursos presentes nos textos produzidos pela alta administração. E a partir destes discursos torna-se possível compreender a necessidade de mudança nesta organização, segundo a visão da alta administração. Entretanto, não se trata de concordar com a possibilidade de mudança cultural, simplesmente a partir das mudanças implementadas.

Os discursos produzidos pela alta administração revelam situações que destacam os valores presentes na cultura organizacional das organizações públicas brasileiras. Em primeiro lugar a falta de preocupação com a eficiência é demonstrada pelo descaso com a própria estrutura da organização no que se refere aos processos de trabalhos, as estruturas físicas, os veículos, os meios de comunicação utilizados pelas equipes de fiscalização. As situações descritas sobre a situação da organização naquele período destacam que até então, aspectos como qualidade de vida, valorização dos servidores, eficácia, eficiência e planejamento estavam longe de permear o cotidiano desta organização.

Trabalhos realizados no ano de 1995 para levantamento da situação das unidades regionais e postos fiscais demonstram que esta organização não havia nem ainda mesmo alcançado um modelo burocrático de organização. A falta de padronização das unidades físicas e também das formas de trabalho, a falta de instrumentos de controle de eficiência e a falta de condições de acompanhamento tanto das atividades realizadas como dos resultados alcançados permitem afirmar que o ideal weberiano de organizações não estava presente na SEFAZ-BA até o ano em análise.

### **5.1.1 A Organização antes do processo de modernização**

Em primeiro lugar faltava à organização um planejamento das atividades que se estendiam desde as atividades de fiscalização até a construção e estruturação das unidades regionais da secretaria. Esta situação pode ser confirmada pelos discursos produzidos por uma comissão instalada pelo secretário da fazenda em 1995 com o objetivo de realizar um diagnóstico sobre as unidades pertencentes à organização. Os resultados encontrados demonstram os comentários sobre o distanciamento de modelos burocráticos bem como de modelos gerenciais que estavam em início de implantação a partir das reformas do estado que começaram a ganhar espaço nos discursos dos governos.

Deste diagnóstico (SEFAZ, 1995), a falta de planejamento é referenciada pela construção de postos fiscais em regiões inadequadas do ponto de vista da eficácia organizacional. Algumas destas unidades são construídas em locais onde não há demanda e nem expectativas de mudança nem no médio e nem no longo prazo. Alguns exemplos destas situações:

O posto fiscal não é padronizado e localiza-se junto a um posto de combustível, possuindo condições funcionais e visuais, interna e externamente, em estado sofrível. A parte externa, além de estar muito abaixo do nível da pista, dificultando a visibilidade, não possui pavimentação, e possui iluminação precária (SEFAZ, 1995, p. 13)

Trata-se de um posto fiscal padronizado, porém nunca ocupado. Encontra-se depedrado e necessitando de ampliação e reforma geral para ocupação imediata, por tratar-se de um posto de fronteira localizado em uma área de litígio (SEFAZ, 1995, P. 15)

Relocação imediata, pois o mesmo encontra-se desativado sendo utilizado como dormitório para os funcionários que exercem suas atividades em um trailler que funciona de modo precário no entroncamento de Urandi. A relocação deste posto fiscal faz necessária em virtude do mesmo encontrar-se fora da rodovia principal (SEFAZ, 1995, p. 24)

Logo de imediato faz-se necessária a construção de mais um alojamento, tendo em vista as turmas de trabalho serem mistas (homens e mulheres). Construção de um refeitório, pois os funcionários fazem suas refeições na sala de serviço, na presença dos contribuintes e, às vezes, atendendo os mesmos (SEFAZ, 1995, p. 31).

O posto fiscal foi construído pela Prefeitura de Lajedão, sem a devida obediência a critérios técnicos para a prática da fiscalização, daí as deficiências técnicas e operacionais que implicam necessariamente em sua relocação, pois além de encontrar-se localizado no Estado de Minas Gerais, não cobre os desvios de sua área de influência (SEFAZ, 1995, p.37)

Faz-se necessária um redimensionamento do seu espaço, pois com a reforma, foi criado um pavimento superior com uma escada interna de difícil acesso por ser demasiado estreita (SEFAZ, 1995, p. 40).

No caso do posto fiscal de Morro do Chapéu, sugerimos a construção de um novo prédio, pois o atual é totalmente inadequado para as atividades fiscalizadoras (SEFAZ, 1995, p. 41)

Pela sua localização e irrelevância, pode ser desativado sem apresentar perdas para as atividades da fiscalização pois, antecedendo o mesmo encontra-se o de Ibotirama. No sentido da BR 242, temos o posto fiscal de Coqueiro. Logo, sugerimos a desativação desta unidade com a implantação (SEFAZ, 1995, p. 51)

Posto construído recentemente em padrão arquitetônico externo moderno, porém, suas divisões internas deixam a desejar (SEFAZ, 1995, P. 54)

Esses textos relatam discursos sobre as situações das unidades construídas pela organização para a realização de suas atividades fiscalizadoras. Entretanto, algumas questões ficam claras no que se refere ao “amadorismo” e a influência da dimensão política nas atividades da organização. Amadorismo no sentido da falta de planejamento para a construção de imóveis para a realização das atividades. É notório que faltavam estudos adequados para a distribuição e construção de unidades de trabalho. Entre estas inadequações, destaca-se o fato

da “construção de uma unidade em território de outro Estado”. Outro ponto que se destaca no aumento da falta de planejamento é a influência política nas atividades da organização. Esta situação é figurada pela construção de imóveis pelas prefeituras onde os imóveis são construídos.

Como a alta administração não possuía um processo de planejamento para a construção destas unidades e os prefeitos, em busca de prestígio político e de recursos financeiros, se colocavam à disposição para “parcerias” com a SEFAZ-BA. Entretanto estas não representavam mais eficiência ou eficácia, mas apenas a demonstração da referida “parceria”, sem efeito prático nos resultados organizacionais, pelo menos no sentido positivo, já que a existência de postos fiscais em locais inadequados exigiam ainda o seu funcionamento o que obrigava a organização a deslocar funcionários de unidades mais produtivas para aquelas improdutivas, mas que eram fruto das articulações políticas entre prefeitos e o governador.

Durante a concepção do PNAFE a alta administração percebia que o problema ainda persistia. Segundo ela,

As programações fiscais, por não utilizarem métodos estatísticos necessários para a indicação prévia de indícios de sonegação, deixam de direcionar o aparato fiscalizador para focos alvos e otimizar a relação custo-benefício dos recursos fiscais. Ainda os métodos de fiscalização e auditoria aplicados ao universo fiscalizável, não atentam para as especificidades e capacidade contributiva de cada contribuinte, e por fim, inexistente banco de dados com informações econômico-fiscais, atinentes a cada estabelecimento a ser fiscalizado, que possa potencializar e ampliar a capacidade de investigação e auditoria da fiscalização (SEFAZ, 1997, p.12).

Este discurso reforça a falta de planejamento que permeava a organização antes do processo de modernização. A **ineficiência e ineficácia** poderiam ser muito bem caracterizadas nos discursos presentes e eram marcas dos valores culturais da organização. Isso é percebido nas declarações apresentadas nos documentos da organização e mais presente no relatório SEFAZ (SEFAZ, 1995). Eles estão presentes também nos discursos a partir do ano de 1995 com o início do processo de modernização. Antes de iniciar o processo de modernização, alguns aspectos podem ser destacados que reforçam a pouca importância das dimensões eficiência e eficácia, que também podem ser associadas às formas como as unidades também eram construídas.

Estes aspectos podem ser reforçados pelas próprias instalações das estruturas de fiscalização que não possuíam telefone, fax ou outros meios de comunicação que permitissem

uma ação da fiscalização mais eficiente e rápida. Na mesma linha podem ser incluídas as condições de trabalho a exemplo dos veículos, equipamentos de trabalho que ainda eram utilizadas as “microfichas”, quando o mundo já vivia a era da informática. Com as condições existentes, dificilmente se poderia realizar atividades com maior nível de eficácia. Estas situações podem ser reafirmadas com os textos abaixo descritos:

É necessária a instalação de microcomputador para consultas e emissão de documentos fiscais. Instalação de telefone rural ou linha convencional, bem como instalação de fax e máquina copiadora (SEFAZ, 1995, p. 5)

A nosso ver, seria bastante para o atual fluxo a instalação de um micro computador para a consulta, em substituição as atuais microfichas (SEFAZ, 1995, p.10).

Por tratar-se de um Posto de fronteira, com sua natural importância, não possui copiadora, fax, etc. Ainda no tocante à comunicação, na unidade supracitada, as mesmas, quando chegam, demora um grande tempo comprovando esta informação, é o fato de estar em uso nesta unidade, o antigo formulário de Passe Fiscal, o que dificulta o controle deste programa nesta fronteira (SEFAZ, 1995, p. 16)

No tocante ao controle e fornecimento de combustíveis, conforme o tipo são fornecidos três ou cinco tickets de 30 a 50 litros para cada equipe, de acordo com a escala de plantão. Ocorre que, sendo muitas as distâncias em sua maioria, existe uma restrição aos deslocamentos para fiscalização nas divisas (SEFAZ, 1995, p. 16).

Como dito anteriormente, a eficiência não era uma característica desta organização. As formas como os trabalhos eram realizados não permitia que resultados melhores pudessem ser alcançados. A falta de combustíveis contribuía para inviabilizar a realização de ações mais sistemáticas no combate à sonegação fiscal, atividade principal dos postos fiscais e unidades móveis de fiscalização.

É importante registrar que a idéia da eficiência e eficácia vai permear também os processos de reformas que se iniciam a partir do ano de 1995. A alta administração reconhece em seus discursos que, apesar do aumento da arrecadação, constante a partir do ano de 1994, a produtividade da fiscalização é baixa e não tem acompanhado o nível de crescimento do PIB no Estado da Bahia (SEFAZ, 1997). Segundo se verifica, a solução deste problema estaria na implementação de um projeto de modernização que contemplasse “investimentos em produtividade, com incremento na qualidade do sistema de fiscalização e arrecadação, em infra-estrutura logística e de apoio à fiscalização, capacitação de pessoal, bem como em tecnologia, sobretudo em sistemas informatizados e de teleinformática, ampliando o agregado tecnológico às atividades de fiscalização, arrecadação e controle específicos” (SEFAZ, 1997, p. 7)

Outro aspecto presente na organização era a falta de cuidado com as **finanças** do Estado. Na atualidade, a idéia da **qualidade do gasto público** confronta diretamente com os

comportamentos da alta administração naquele período aqui analisado. Das atividades realizadas e analisadas, percebe-se que o dinheiro público era gasto sem critérios o que dificultava, sem dúvida, melhores economias para investimentos em áreas prioritárias do Estado, como educação, saúde, transporte, etc. Quando se menciona a construção de prédios para a organização, verifica-se que as construções não atendiam às necessidades da organização, e eram feitas sem critérios de controle para garantir qualidade das obras, o que reflete a falta de preocupação com “a coisa pública”. Os textos a seguir descrevem esta situação:

O posto embora seja esteticamente vistoso quando servir de modelo, deve-se ter o cuidado nas futuras construções. Exemplo: a não utilização do fogão industrial que foi adquirido para aquela unidade, em virtude da falta de espaço físico (SEFAZ, 1995, p.8)

No caso do posto fiscal de Morro do Chapéu, sugerimos a construção de um novo prédio, pois o atual é totalmente inadequado para as atividades fiscalizadoras (SEFAZ, 1995, p. 41)

Vários “postos fiscais” visitados pela nossa equipe não se enquadram dentro da atual estrutura e padrão propostos pela SEFAZ. Postos foram construídos ou cedidos por prefeituras, e que, só denigrem a imagem e moral do Fisco. Sugerimos que ao se criar um novo posto fiscal, este seja por ato do Sr. Secretário, após análise técnica, estrutural e operacional, evitando-se assim, a proliferação de unidades fiscais em condições precárias como as mencionadas neste relatório (SEFAZ, 1995, p. 62)

**A falta de padronização** era uma das principais características da organização. Desde a construção de prédios à forma de realizar o trabalho, não havia nenhuma sinalização de que haveria um padrão a ser seguido pelos membros da organização. Neste sentido também se reafirma que a SEFAZ não conseguiu entrar na fase da burocracia weberiana e pretendia dar um salto para o modelo gerencial, o que sem dúvida poderia ser um desafio muito grande considerando as dificuldades inerentes ao setor público. E por isso, o que se percebe como característica principal do modelo de modernização desta organização é um misto de modelo gerencial com a implementação de características burocráticas. Se por um lado, a ideologia gerencial começa a dominar o setor público, na SEFAZ-BA, era preciso avançar nas duas lógicas (burocracia e gerencialismo). E neste contexto, foi possível verificar no dia a dia da organização, ações com uma vertente totalmente gerencial com ações que representavam nada mais nada menos do que a vertente burocrática tentando se instalar na organização. Assim sendo, alguns trechos que revelam a falta de padronização podem ser destacados:

O motivo da existência de urnas lacradas para colocação de vias retidas de notas fiscais nestes dois postos, pois observamos um procedimento estranho aos demais postos (SEFAZ, 1995, p. 26)

Apesar de ter sido implantado o novo modelo do Passe Fiscal, este posto continua emitindo tal documento no formulário extinto, prejudicando desta forma, o sistema

informatizado, que não aceita tal formulário para inserção de dados (SEFAZ, 1995, p.37)

É importante registrar que essa falta de padrão se estende desde a própria atividade realizada pelos servidores nas diversas unidades como na própria concepção e construção e sinalização dessas unidades de trabalho. A expressão “burocracia” somente aparece no contexto dos discursos quando vem para revelar as disfunções burocráticas, ou ainda para argumentar a falta de funcionamento dos sistemas organizacionais, conforme se pode verificar no discurso em que se diz que “o atendimento ao contribuinte, no tocante às consultas formuladas ao órgão de Tributação (GETRI), atinentes a questões tributárias, processa-se de forma excessivamente burocrática, gerando baixa produtividade e acumulação de processos” (SEFAZ, 1997, p. 11). É importante registrar que aqui burocracia não tem o mesmo sentido da gestão burocrática no sentido weberiano, mas no sentido pejorativo atribuído à burocracia quando os processos não funcionam.

Outro aspecto característico da organização até o início do processo de modernização é a falta de preocupação com a **qualidade de vida** dos servidores, preocupação que vai ganhar importância a partir de 1996 junto com o programa de qualidade e mais fortemente com o programa SATISFAZ, implementado a partir do ano de 2001. O relatório já citado acima (SEFAZ, 1995) destaca situações em que a qualidade de vida e a valorização das pessoas estão longe de ser um valor presente na organização.

Quando se fala de **qualidade de vida ou valorização das pessoas** dentro da organização, é preciso levar em conta que nem sempre o que a alta administração entende como ações adequadas são vistas da mesma forma pelos demais servidores. Entretanto, o que se descreve neste momento é a sinalização de que valores como qualidade de vida no trabalho não estavam nas representações sociais da alta administração, na medida em que os artefatos e comportamentos sinalizam valores no sentido contrário. Ao analisar as ações e condições em que os indivíduos realizavam as suas atividades é possível inferir que a valorização das pessoas não era uma preocupação presente na alta administração.

Valorizar as pessoas indica que a alta administração forneceria as condições adequadas para a realização das atividades. Significaria também que a organização oferece aos servidores possibilidades de eles realizarem o melhor de suas capacidades dentro da organização, bem como permitiria que eles tivessem possibilidades de crescimento profissional dentro da organização. E neste sentido, é possível dizer que nenhuma destas características estava presente na organização. Isso pode ser confirmado nos relatos sobre as

condições de trabalho aos quais se submetiam os servidores, principalmente nas unidades regionais mais distantes da sede. Os textos abaixo dão uma indicação desta situação:

O abastecimento de água, principalmente nos postos mais distantes do perímetro urbano, é bastante precário, chegando a ser abastecido por carros pipas com água sem qualidade, às vezes imprópria para o consumo humano (SEFAZ, 1995, p. 4).

O posto não possui refeitório, os dormitórios são muito próximos da pista e da área de trabalho, não oferecendo condições propícias para se obter um bom descanso (SEFAZ, 1995, p. 8)

Trata-se de um conjunto de trailer, funcionando como unidade fiscal há mais de oito anos, em condições precárias, pois não possuem instalações sanitárias para uso dos funcionários, em especial as mulheres (SEFAZ, 1995, p. 13)

Apesar de o Posto fiscal apresentar uma boa aparência, existem muitas pendências a serem resolvidas, ressaltando que, além das já citadas, há necessidade da abertura de um novo poço artesiano, pois o atual encontra-se próximo a uma fossa, comprometendo a qualidade da água (SEFAZ, 1995, p. 19)

Faz-se necessária a construção de refeitório e dormitório padrão para que os funcionários não tenham que fazer suas refeições na mesa de trabalho atendendo simultaneamente aos contribuintes (SEFAZ, 1995, p. 35)

Troca da iluminação externa, atualmente em estado precário. Revisão das instalações sanitárias, que se encontram exalando mau cheiro. Alojamento coletivo improvisado onde antes funcionava o depósito. Só existe um sanitário, que se encontra entupido. Iluminação interna insuficiente, sendo necessário o uso de uma gambiarra para aumentar a claridade (SEFAZ, 1995, p.39)

A **qualidade de vida** dos servidores não era uma característica presente. E este aspecto de falta de preocupação com o indivíduo se revela praticamente em todas as unidades da organização, tanto nas mais próximas da sede como nas mais distantes. Condições de trabalho, como instalações físicas, falta de manutenção das instalações, condições dos veículos para transporte dos indivíduos, condições de iluminação e segurança revelam este aspecto da alta administração.

Por outro lado, a **valorização das pessoas** que passa pela possibilidade de crescimento profissional, também não existia neste período. Como se dizia até então, a SEFAZ-BA é “uma casa de japonês”. Isto porque todos os indivíduos, independentemente do ano em que tenham entrado na organização, possuíam os mesmos direitos no que se refere à remuneração. O que distinguia um do outro era apenas o adicional por tempo de serviço. A SEFAZ-BA não havia conseguido entrar na burocracia weberiana tentada na década de 30 com a reforma promovida pelo DASP no governo de Getúlio Vargas, no que se refere à meritocracia, por exemplo.

A alta administração tinha consciência da falta de instrumentos gerenciais que permitissem aos servidores perceberem que havia preocupação da organização com a sua valorização e seu crescimento profissional. Ela mesma declara:



A falta de um banco de dados e outras ferramentas de gestão inviabiliza a implantação de sistemática de acompanhamento e desenvolvimento de recursos humanos; o plano de carreira existente não contempla mecanismos de ascensão e progressão funcional, provocando desestímulo; a falta de critérios técnicos no dimensionamento, alocação e definição do perfil técnico-profissional dos quadros de pessoal, promove distorções na distribuição e alocação dos recursos humanos entre as áreas (SEFAZ, 1997, p. 16).

É possível verificar no discurso da alta administração que a alocação dos recursos humanos é uma figura que tematiza a **falta de profissionalismo** e a **influência política** indireta na alocação dos recursos humanos. A “falta de critérios técnicos de alocação” permite a distribuição de forma inadequada o que provoca a ineficiência na realização das atividades. Essa situação se revelava fortemente no atendimento de “pedidos de políticos para a transferência de funcionários em função dos interesses individuais”. Era o clientelismo operando dentro da organização, e por outro lado, a visão de que o Estado está a serviço dos interesses individuais e não tem interesses coletivos da sociedade.

No caso da tentativa de implementação de uma gestão burocrática, é possível verificar que a alta administração começou a implementar controles necessários para garantir a realização das atividades pelos servidores e que garantissem os resultados esperados de seus trabalhos. Segundo se infere dos textos, foram implementadas novas formas de aferição da gratificação de produção que é a base para a remuneração dos servidores do fisco. Essa implantação evidentemente seria o início das mudanças a serem implantadas na organização. Entretanto, dessa inovação, algumas questões são trazidas à luz como a “apreensão e medo do futuro por parte dos servidores” bem como uma desmotivação e desinteresse dos servidores. Segundo o relatório (SEFAZ, 1995), essa situação “poderia levar a acomodação generalizada, bem como à busca de atividades paralelas por parte dos servidores para compensarem eventuais faltas de alcance da remuneração total” (SEFAZ, 1995, p. 66).

No caso em análise, a “**desconfiança**” por parte dos servidores do fisco é um característica constatada. Como construção social coletiva, a cultura organizacional é uma construção histórica. Neste sentido, é possível inferir que essa desconfiança dos servidores esteja associada aos fatos que haviam ocorrido, por ato do governo e do secretário da fazenda. O governo que assumiu em 1991 entendeu que os servidores do fisco eram muito bem remunerados e por isso, resolveu adotar medidas restritivas para evitar a progressão salarial, o que foi conhecido como o “reductor salarial”. Esse consistiu em desvincular o salário dos servidores do fisco do salário dos secretários, o que fez naquele momento, reduzir a expectativa de remuneração cada vez que o salário dos secretários fosse reajustado. Esses fatos atrelados à nova forma de gestão do então secretário da fazenda levaram os servidores a

desenvolverem uma desconfiança que se instalou na SEFAZ-BA, e vai repercutir em momentos futuros, quando de novos processos de mudança na secretaria.

Outra questão que se revela neste discurso da desmotivação é o que o relatório chama de “atividades paralelas” para garantir o padrão social dos servidores, o que levaria à perda da atividade exclusiva (SEFAZ, 1995). Essa situação seria causada, segundo o texto, pelo medo e apreensão causados pelos novos instrumentos de gestão. De certa forma, o discurso apresentado no texto revela a percepção que se tem sobre uma organização pública e sua forma de gestão. Para muitos, o Estado não pode exercer o controle sobre os seus servidores, de modo que isso pode ser desestimulante para a produtividade. E de certa forma, é possível verificar a estratégia de persuasão, revelada como uma intimidação, nas palavras de Fiorin (2008).

Para o texto, a implantação de controle através do novo sistema de gratificação de produção, pode levar à acomodação, à perda de servidores qualificados, à perda da exclusividade dos servidores. Essa mesma percepção se revela em discurso do Sindicato no ano de 1987, registrado em seu boletim que “reclamava do fato de que alguns gestores estariam cobrando o cumprimento do horário dos servidores”. É interessante notar como o comportamento reflete, de uma parte, a alta administração que não cria condições de eficiência e eficácia e, de outra parte, dos servidores que pretendem não ser controlados pela organização. Isso fica evidente no discurso destacado no relatório SEFAZ (1995). O relatório finaliza com diversas sugestões de melhorias para o funcionamento da organização. Entre estas consta a seguinte: “fardamento e crachá para identificação do pessoal de apoio, evitando que seja confundido com os funcionários do fisco” (SEFAZ, 1995, p. 64). Nota-se que os membros do fisco em sua maioria absoluta não utiliza crachás e muito menos fardamento. Esse comportamento, pelo menos no trecho destacado, revela a visão “exclusivista” de parte dos membros do fisco na Bahia. Essa perspectiva de ser “diferenciado”, “excelente”, entre outros adjetivos que revelam uma sensação de “ser diferente” vai se revelar em discursos futuros tanto da alta administração como dos próprios servidores. No caso em análise, a diferenciação encontrada pelos servidores do fisco é que “os outros” sejam identificados, já que “nós” somos facilmente identificados, mesmo sem o uso de crachás e fardamentos. É o típico comportamento de “ser superior” facilmente identificado por quem quer que seja e em qualquer situação. Parece revelar o discurso muito já discutido na sociedade brasileira que se revela na expressão “você sabe com quem está falando?”.

Revela-se também a discussão feita por Lamelet (2003), Dupuis (2008) e Dupuis e Davel (2004) que destacam como uma forma adequada para a revelação das culturas a comparação com outras culturas. O destaque dado pelos fiscais em relação ao fato do crachá permite estabelecer uma diferenciação entre os grupos, o que reforça o aspecto de se considerar superior pelos membros do fisco.

Outro aspecto que se revela nestes discursos da SEFAZ-BA é o **clientelismo** tão discutido por Nunes (2003) e que vai levar a outro aspecto que marcava a cultura organizacional desta organização que é a falta de profissionalismo. Essa situação é marcada, primeiro pela relação de favores que “em nome de uma maior abrangência do serviço da fiscalização”, os prefeitos em diversas cidades construíam e cediam prédios para a secretaria como forma de “compensar” o governante pelos favores recebidos do governo. O texto em análise (SEFAZ, 1995) revela a situação em que muitas dessas unidades, cedidas pelas prefeituras não possuíam a “menor condição de funcionamento das atividades fiscalizadoras”, mas mesmo assim, eram ocupadas para tal.

Por outro lado, as indicações dos gestores passavam necessariamente pela concordância dos políticos locais que não só indicavam, mas também restringiam a indicação de gestores para determinadas localidades. E em último lugar nesta mesma linha, parte dos servidores que prestavam serviços à organização, incluindo balanceiros, cozinheiras e auxiliares de serviços gerais eram “apadrinhados” de algum político, o que não levava em conta o conhecimento e a capacidade para a realização das tarefas.

Um último aspecto que retrata bem a situação da organização naquele período é a sua **estrutura de funcionamento**. Aqui incluídos todos os elementos que dão suporte à realização das atividades de fiscalização, como prédios, veículos, meios de comunicação, sistemas, etc. É importante registrar que no ano de 1995 durante levantamento das necessidades das unidades de fiscalização, a maioria delas não possuía meios adequados, e às vezes nem mínimo, para realização de suas atividades. Estruturas físicas inadequadas construídas sem levar em conta a própria atividade desenvolvida era uma marca da situação naquele contexto (SEFAZ, 1995), que ainda se repartia em anos posteriores (SEFAZ, 1997). No que se refere aos veículos, era completamente inviável pensar em eficácia da ação fiscalizadora se a maioria absoluta dos veículos estavam “em péssimo estado de conservação e precários” (SEFAZ, 1995, 1997).

Segundo relatos, “as unidades móveis (volantes) estão mal equipadas, utilizando veículos tecnicamente inadequados e em péssimo estado de conservação” (SEFAZ, 1997, p.

12). Da mesma forma, quando se analisam os recursos de comunicação e informática, a situação ainda é mais delicada. Muitas unidades não possuem nem telefone, fax ou qualquer outro meio de comunicação. Computadores praticamente inexistiam, o que dificultava e limitava muito a ação articulada das diversas unidades da secretaria (SEFAZ, 1995, 1997). Por fim, dentro ainda do contexto da estrutura organizacional, as limitações para mobilidade do aparato fiscalizador são também responsáveis pela falta de eficiência na medida em que impedem de alocar os recursos em setores que poderiam resultar em maiores resultados organizacionais.

A alta administração tematizava na figura da estrutura organizacional o tema da lentidão e centralização. Durante as discussões sobre o papel da estrutura organizacional naquele período, e pelas discussões já feitas anteriormente, é possível inferir que a estrutura organizacional da SEFAZ-BA era uma figura que em tese poderia representar a ineficiência e **ineficácia**. Dela se manifesta a própria alta administração:

A estrutura organizacional existente é excessivamente burocrática, produzindo entraves à tomada de decisão e dificuldades quanto ao fluxo de informações entre as gerências e a base operacional. Há necessidades de descentralizar as atribuições e responsabilidades operacionais; A alta e média gerência não dispõem de ferramentas de suporte e apoio gerencial eficazes e necessários à tomada de decisão (SEFAZ 1997, p. 16).

Nota-se no discurso da alta administração, a falta de uma estrutura que permita **eficiência, eficácia, agilidade no processo decisório**.

Os temas do atendimento ao contribuinte ou valorização do cidadão não eram vistos com frequência nos discursos e ações realizadas pela alta administração da Secretaria até aquele período de 1995. Da mesma forma que outros temas não eram tratados, o foco no atendimento ao cidadão só foi mencionado no relatório sobre as unidades fiscalizadoras apenas uma vez. Essa valorização do cliente/contribuinte só começa a ter importância a partir do programa de qualidade, iniciado em 1996, e faz parte do projeto do PROMOSEFAZ. Segundo se percebe, a organização tem clara certeza sobre o pouco foco atribuído às relações com o contribuinte e também com a sociedade em geral. No PROMOSEFAZ reconhece-se que:

As unidades descentralizadas (inspetorias e delegacias) não são dotadas de infraestrutura de atendimento necessária (material, recursos de informática e, sobretudo, pessoal), comprometendo a qualidade e produtividade do atendimento ao público. Inexistem programas de treinamento voltados exclusivamente para a capacitação do pessoal envolvido diretamente com o atendimento ao público, comprometendo também a qualidade e eficiência no atendimento. Há necessidade de se desenvolver ferramentas de informática que permitam, sempre que possível, o atendimento à

distância, sem que o contribuinte tenha que se deslocar até a repartição para solução de suas demandas (SEFAZ, 1997, p. 14)

Os dados apresentados neste relatório (SEFAZ, 1995) são importantes para mostrar como a organização lidava com questões que logo em seguida tornam-se alvo de necessidade de mudança. Quando do início do processo de modernização, os primeiros projetos englobavam praticamente todos os aspectos que modificariam as situações acima mencionadas. Isto pode ser visto no Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda – PROMOSEFAZ, que destaca as principais áreas de investimentos em decorrência do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, a saber: investimentos em cursos, nas áreas de tecnologia de informática, sistemas de comunicação e infra-estrutura (SEFAZ, 1997, p. 2).

### **5.1.2 O Início do Processo de Modernização**

A SEFAZ-BA iniciou seus processos de modernização mais sistematicamente no ano de 1995, na gestão do então secretário da fazenda Rodolfo Torinho, estando à frente do governo da Bahia, o governador Antônio Carlos Magalhães, que assumiu o governo no ano de 1991. E o grupo político do então partido da Frente Liberal (PFL), atualmente partido Democratas (DEM) permaneceu à frente do governo do Estado por 16 anos, de 1991 a 2006, quando foi substituído pelo governo do Partido dos Trabalhadores – PT, tendo à frente o governador Jaques Wagner.

No ano de 1998, o posto de secretário da fazenda foi assumido pelo então subsecretário Albérico Mascarenhas que ficou no cargo até o ano de 2006, quando se licenciou do cargo tendo assumido o então subsecretário da fazenda, Walter Cairo. Esta informação torna-se importante porque de alguma forma permitiu ao grupo político à frente do governo do estado iniciar e implementar reformas de duração mais longa, como é o caso da SEFAZ-BA. Não há entretanto juízo de valor sobre a qualidade e importância das ações, mas, retrata a possibilidade de uma continuidade administrativa o que facilita a continuidade das ações.

É importante registrar que o Albérico Mascarenhas, como secretário de 1998 a 2006, foi o grande patrocinador e coordenador das ações de modernização na SEFAZ-BA, tendo antes deste período assessorado o secretário anterior, já que participava diretamente das

ações, como subsecretário da fazenda, e isso contribuiu em muito para o andamento de todo o processo, conforme descrito abaixo: “Albérico Mascarenhas teve o privilégio de participar desde o início de todo o processo de modernização da máquina fazendária de seu Estado” (PNAFE, 2006, p.30), e isso evidentemente facilita a coordenação dos processos que não sofrem as descontinuidades tão marcantes na administração pública brasileira.

O processo de transformação ocorrido na organização teve seu início mais efetivo em 1995. Entretanto, antes disso, já se mencionavam algumas ações no sentido de tornar o Estado da Bahia mais equilibrado do ponto de vista das finanças (MASCARENHAS, 2006; SEFAZ, 2003). Este aspecto pode ser confirmado pela declaração seguinte:

O grupo que governou a Bahia a partir de 1991, pôs em curso um processo de reformulação do papel do Estado, de acordo com os princípios da doutrina econômica neoliberal vigente. Buscou-se adaptar a administração pública burocrática tradicional a um modelo de Estado gestor, concebido sob paradigmas de produtividade e eficiência, típicos do setor privado. O cidadão passou a ser visto como contribuinte e cliente do Estado. A aplicação desses princípios deu origem a um programa governamental que se tornou referência nacional e internacionalmente, o Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), criado em 1995 (SAMPAIO, 2005, p. 36)

Além disso, a partir de 1991, com a posse do novo governo,

A Bahia deu início a um processo de ajuste fiscal que resgatou a credibilidade da administração pública e recuperou a capacidade de investimento do Estado, que ocupa a sexta posição no ranking econômico nacional. Desde então a Secretaria da Fazenda tem atuado de maneira a garantir o incremento das receitas, a manutenção do equilíbrio fiscal e a qualidade dos serviços prestados aos contribuintes (SEFAZ, 2003, p.5).

É deste cenário iniciado em 1991, que se aprofunda a partir de 1995, que este trabalho analisa os processos de modernização da SEFAZ-BA e suas repercussões na cultura organizacional.

A mudança cultural da organização foi objeto de desejo e propostas de mudança desde o início do processo de modernização. É interessante notar que a questão cultural sempre foi objeto de preocupação nos discursos da alta administração neste período. Mais interessante notar, é que este não é um discurso específico da SEFAZ-BA, ao contrário, trata-se de um discurso de âmbito muito maior, presente no escopo da Reforma Gerencial do estado, conforme previsto no PDRAE (1995).

É do PDRAE que surge a idéia da necessidade de transformar a cultura das organizações públicas, tendo em vista ser ela “um impedimento para a implementação das

reformas desejadas e necessárias ao setor público”. O PDRAE (1995) explicitamente trata esta questão pelo menos em duas oportunidades que são abaixo-descritas:

A reforma concreta do aparelho do Estado ocorre na dimensão gestão. É aí que a administração pública se torna mais eficiente e efetiva. É aí que ocorrem as mudanças culturais necessárias. É aí que as práticas gerenciais de fato ocorrem. É aí que se definem os indicadores de desempenho, que se treina e motiva o pessoal, que se desenvolvem estratégias flexíveis para o atingimento das metas estabelecidas (PDRAE, 1995, p.54).

Os obstáculos a uma administração pública eficiente só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal *ocorra uma mudança cultural* no sentido da administração pública gerencial (BRASIL, 1995, p. 38)

Além do que prescreve o PDRAE (1995), esse discurso da mudança cultural permeia também as diretrizes das propostas do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que apóia o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, conduzido pelo Ministério da Fazenda no Brasil, que operacionaliza todo o projeto com a Caixa Econômica Federal. Segundo o projeto do PNAFE (1996), era preciso investir em projetos que pudessem viabilizar a mudança cultural no setor público. Entre as diretrizes do projeto consta:

O fortalecimento Institucional – que inclui definir ações que representem um forte investimento no desenvolvimento dos recursos humanos, de modo a **viabilizar a mudança cultural** exigida em processos de modernização (PNAFE, 1996, p. 17).

O modelo organizacional que está sendo adotado pela SEFAZ, privilegia o fortalecimento institucional, o incremento do processo de planejamento (como instrumento benéfico de mudança na organização), a modernização de recursos humanos, de forma a se instituir, a partir do decreto lei, um processo de construção do modelo planejado para os próximos anos (SEFAZ, 1998, p.3)

Da mesma forma, na SEFAZ-BA o discurso sobre a transformação cultural também está presente, e se torna uma busca constante dos gestores como forma de viabilizar o processo de modernização. Explicitamente a alta administração no início do processo, não só destaca a importância da mudança cultural, mas também destaca elementos que estão ligados a valores que são elementos da cultura organizacional. Entendendo a importância da mudança cultural, a organização afirma ser importante *“criar e institucionalizar a cultura do planejamento”* (SEFAZ, 1997, p. 20). Além disso, ao longo do processo, percebe-se que a mudança cultural era um objetivo claro a ser alcançado conforme mencionados abaixo:

As premissas da reforma administrativa do estado foram atendidas em sua totalidade pelo modelo definido, bem como, os aspectos relativos a **crenças e valores** da organização (SEFAZ, 1998, p. 2)

O fator humano é a base de todo o processo a ser empreendido, onde os responsáveis pelo patrocínio das mudanças, devem concentrar esforços no

entendimento e aferição dos aspectos relativos a **crenças, valores e motivos indi viduais** existentes hoje no ambiente da SEFAZ (SEFAZ, 1998, p.3)

Defender e praticar a **filosofia, valores e crenças** adotados pela **SEFAZ-Bahia** na gestão de recursos humanos (SEFAZ, 1998, p.3)

Essa circunstância, feliz na maioria dos aspectos, favorece, entretanto, o surgimento de questões pessoais subjetivas, práticas decorrentes de **valores** antigos, pré-julgamentos, relações já estabelecidas em base emocional, etc. Tratava-se de uma **intervenção cultural** a realizar. Tratava-se de mudar hábitos e comportamentos, revisitar e recompor **valores** (SEFAZ, 2003a, p.16)

Qualquer estratégia para modificar a cultura organizacional deve seguir os princípios de transparência e participação em todos os níveis. Nisto está a importância da comunicação organizacional e todo o investimento feito na área de gestão e desenvolvimento profissional (MASCARENHAS, 2006, p. 32)

Como os textos acima mencionados se encontram em ações realizadas na gestão do governo anterior, faz necessário também, destacar discursos no governo atual que referem-se à cultura organizacional e sua necessidade de mudança. Neste sentido, citam-se os seguintes textos:

Para atingir este objetivo, várias medidas serão adotadas para reduzir gastos e **formar uma cultura de eficiência e de controle** dentro da máquina pública estadual (Intranet SEFAZ, 13 de dezembro de 2007)

No objetivo voltado para a excelência na gestão de pessoas, **implantar a cultura** de gestão de projetos e realizar a diagnose cultural (SEFAZ, 2008, p.3)

Todo o Programa foi elaborado conforme as diretrizes estabelecidas no Planejamento Estratégico da SEFAZ para os exercícios de 2008-2011, **na busca de uma cultura gerencial** focada em resultados organizacionais e na elevação da qualidade dos serviços prestados pela Secretaria junto ao cidadão frente aos desafios da moderna gestão pública (Intranet SEFAZ, 25 de fevereiro de 2010)

Uma análise inicial já descreve o alinhamento do discurso do projeto de modernização dentro da SEFAZ-BA com outros discursos externos a ela. Mesmo não duvidando da capacidade e criatividade de seus gestores, ocorre neste caso uma plena ligação entre o discurso da Reforma Gerencial do Estado, com os discursos promovidos pelo BID para financiar projetos para os países em desenvolvimento e os discursos dentro da organização. Aqui já induz aos conceitos de dialogismo de Bakhtin (1987) e de Interdiscurso mencionados por Maingueneau (1997, 2005), bem como o que sinaliza Sillence (2007), sobre a influência dos discursos externos sobre os discursos dentro das organizações. E neste caso, é importante registrar que, como o PNAFE consistia de um programa de financiamento para projetos de modernização, fazia-se necessário que os Estados se submetessem a determinados pré-requisitos para fazerem jus aos recursos disponibilizados pelo programa, o que em certa medida justifica o alinhamento dos discursos aqui destacados.



Outro aspecto importante na análise do processo inicial de mudança é a visão sobre a existência de um link entre sucesso organizacional e a cultura organizacional. É possível notar que durante todo o processo de mudanças, sinais eram dados de que a mudança cultural era não só importante, mas necessária para o sucesso do empreendimento. Essa visão remete a toda discussão funcionalista da cultura organizacional, bem como ao que Alvesson e Berg (1992), Alvesson (2007) e outros discutem sobre as causas do aumento do interesse e popularidade da cultura organizacional. Importou-se do mundo externo a mesma visão de que intervenções culturais poderiam criar culturas fortes que ajudariam na missão organizacional (DEAL; KENNEDY, 2000).

Desta perspectiva pode-se resgatar o discurso presente nas publicações da organização, entre as quais destaca-se o seguinte:

Tratava-se então, de uma profunda mudança cultural, em que a administração Burocrática se transformava numa Administração Gerencial. A eficiência e a eficácia passavam a ser princípios da administração pública estadual. Assim, no contexto atual, a SEFAZ-BA é uma organização voltada para resultados, competências e preocupada com a satisfação dos seus clientes e colaboradores (SEFAZ, 2003a, p. 1)

Iniciado o processo de modernização, a alta administração efetuou o levantamento da situação daquele momento, para em seguida propor as metas de mudanças e as estratégias de enfrentamento para alcançar os resultados. É importante registrar inicialmente que esse processo de mudança tem como personagem principal o Secretário Rodolfo Tourinho, que iniciou sua gestão em 1991. Oriundo da iniciativa privada, diferentemente da maioria dos secretários e ministros no setor público, ele foi responsável pelos primeiros processos de mudanças implementados na SEFAZ-BA. Sua gestão evidentemente foi marcada por transformações importantes na forma de gerenciar uma organização pública, mas por outro lado gerou muitas insatisfações dos servidores, exatamente por sua visão pragmática, voltada para resultados e alinhada com os princípios da reforma gerencial.

Apesar de assumir um estado ainda em dificuldades financeiras e fiscais, oriundas de governos anteriores que ainda buscavam equilibrar as despesas com as receitas, ele foi beneficiado com as mudanças trazidas pela Constituição de 1988. E neste sentido, as mudanças no sistema tributário nacional acabaram por contribuir para aumentar as receitas dos estados o que não foi diferente da Bahia (SAMPAIO, 2005). Naquele contexto, ele inicia as mudanças que entendia necessárias para o equilíbrio das contas públicas. E entre as medidas adotadas, algumas atingiram fortemente os servidores da SEFAZ-BA como por exemplo a desvinculação do salário dos fiscais dos salários dos secretários de fazenda, porque

ele entendia que “nenhum servidor” deveria ganhar igual ao secretário, caso contrário, não seria possível gerenciar uma quantidade muito grande de “secretários da fazenda”. Esta expressão significava que para o então secretário, a hierarquia na remuneração também era parte integrante no processo de gestão. Se todos ganham a mesma remuneração, dificilmente haverá condições adequadas para o cumprimento das ordens.

Com a eliminação da vinculação dos salários, os servidores realizaram uma greve que acabou por ser enfrentada de forma muito dura pelo secretário e pelo governo com a colocação de policiais nas unidades da SEFAZ e a contratação de novos servidores fiscais devidamente aprovados em concurso no ano de 1993. Essa estratégia de convocar os novos auditores acabou por minimizar a força da greve realizada naquele período.

Ainda em sua gestão, o processo de modernização se materializou com a implantação da Reunião de Metas. Essa reunião, que aqui pode ser denominada de um ritual trimestral realizada para aferição de resultados organizacionais, era o cenário em que outros valores culturais da reforma gerencial poderiam ser tematizados. Durante aquelas reuniões, o então secretário “cobrava” de forma contundente os resultados das unidades sob responsabilidade dos delegados, inspetores e gestores. Essas cobranças eram vistas como “muito desagradáveis pelos membros presentes” na medida em que a “arrogância do secretário impedia a manifestação dos outros membros da organização” (observação de campo). Este aspecto vai reforçar o caráter pouco democrático associado ao modelo gerencial de administração pública como destaca Paes de Paula (2005).

É possível perceber que esse novo modelo de gestão era incompatível com a forma como se pensava o gestor público até então. E neste sentido, o estilo do então secretário estava alinhado com os pressupostos da reforma gerencial, na medida em que se cobrava dos gestores os resultados de suas ações (PDRAE, 1995). Das entrevistas analisadas, outra medida que representa bem o estilo gerencial deste personagem é a busca pelo controle quase absoluto de tudo que ocorria na secretaria. Por conta disso, em 1999, resultado de estudos realizados por consultoria externa, a SEFAZ-BA faz a sua primeira grande reestruturação organizacional e estrutural.

Dessa reestruturação, o fato mais marcante foi a eliminação das Delegacias, que eram 13, e a transformação delas em apenas 3 (três) diretorias. Segundo um entrevistado, “esse processo foi necessário e importante porque o secretário tinha dificuldades de gerenciar as delegacias e inspetorias porque havia um poder muito grande dos delegados em suas regiões, poder esse reforçado pelo aspecto político dos políticos que indicavam os então

delegados” (AF 1). Segundo a entrevistada, o poder existente à época dificultava a implementação de ações simples na organização. Essa dificuldade pode ser confirmada pela descrição dos problemas apontados pela comissão encarregada de efetuar o levantamento sobre a situação das unidades e postos fiscais da Secretaria em 1995.(SEFAZ, 1995). Segundo se pode verificar algumas unidades não implementavam as determinações oriundas da alta administração, o que se verificou na falta de padronização das ações em várias unidades (SEFAZ, 1995).

Com a reestruturação organizacional, alguns aspectos foram solucionados. Primeiro, a redução da estrutura organizacional que permitiu a redução dos níveis hierárquicos. Em segundo lugar, a minimização dos efeitos políticos sobre a indicação dos gestores na organização, coisa que foi reforçada com a implantação do plano de carreira em 2002. Em terceiro lugar, o secretário conseguiu reduzir a quantidade de gestores com os quais precisava discutir mudanças ou a própria gestão. Houve evidentemente uma concentração de poder na figura do secretário, mas por outro lado houve aumento de autonomia para as unidades mais distantes já que absorveram muitas atividades que eram exclusivas das antigas delegacias.

A figura principal deste processo destaca-se pelo caráter rígido na condução dos processos de mudança. Como estratégia de convencimento para a transformação cultural presente nos discursos (FIORIN, 2008), a intimidação parece ser a mais presente já que os indivíduos quando estavam se preparando para prestar contas de suas ações nas Reuniões de Metas, “sofriam com a possibilidade de ter que enfrentar o secretário” (AF 1).

A descrição e análise realizadas a partir deste ponto referem-se ao conteúdo dos discursos produzidos pela alta administração como forma de produzir uma mudança cultural capaz de tornar a organização “mais adequada para os desafios propostos nas reformas propostas pelo processo de modernização” (SEFAZ, 1997). O discurso se constrói a partir das intenções desejadas pela alta administração (FOUCAULT, 2000). É nele que se revelam os seus propósitos. Nas palavras de Alvesson (2004), nos discursos as ideologias e outros elementos culturais são desenvolvidos, modificados e expressos. É no discurso que se revelam também as relações de poder que se estabelecem dentro das organizações (HARDY E PHILLIPS, 2004). E mais: Adota-se como adequada a configuração de Ainsworth e Hardy (2004) de que a linguagem dos discursos é responsável pela configuração das identidades dos indivíduos, que são formuladas dentro do contexto de cada grupo social ou organizacional.

Diante disto, buscou-se neste tópico, investigar as representações sociais manifestadas pela alta administração, a partir dos discursos produzidos e disseminados através dos diversos meios de comunicação, bem como da inserção de novos artefatos no contexto organizacional. E de forma funcionalista, dentro da percepção de Schein (2004), percebe-se que a alta administração, como da mesma forma os idealizadores da reforma gerencial, compreendiam que era possível modificar a cultura organizacional, e mais ainda direcioná-la no sentido que eles entendiam como a “cultura forte” adequada para o sucesso organizacional (DEAL; KENNEDY, 2000). Essa concepção de formação de identidades através do discurso é defendida por Fiorin (2006) ao considerar que as subjetividades individuais são formadas por diversas vozes que habitam o contexto social dos indivíduos. E é nesta abordagem que esta análise é realizada.

Percebe-se que os discursos sobre mudança cultural começam a aparecer já no início do governo do PFL em 1991. Com as ações implementadas pelo então secretário da Fazenda, alguns temas e figuras começaram a permear o contexto da organização, inseridos pela alta administração. Naquele cenário, a alta administração começa a provocar uma mudança nos discursos, disseminando a necessidade de os gestores, principalmente, começarem a se preocupar com os resultados organizacionais, para em seguida, inserir novos elementos ao contexto organizacional. Diferente da visão paternalista do Estado, visto como o pai de todos os servidores, o secretário começa então a criar cenários (rituais) que transmitem para os gestores que eficiência, eficácia e resultados também devem fazer parte das representações sociais dos servidores da SEFAZ.BA.

### **5.1.3 O Programa de Gerenciamento de Mercado – PGM – gestão por resultado e controle**

A primeira ação que foi implementada pela SEFAZ-BA foi o Programa de Gerenciamento de Mercado – PGM. Definido como uma ferramenta de controle da arrecadação, tinha como principal objetivo fornecer aos gestores nos diversos níveis hierárquicos, a possibilidade de acompanhar o desempenho da arrecadação da unidade sob sua responsabilidade. Até a existência do PGM, não existia um controle efetivo nem sobre os recolhimentos dos tributos, nem sobre quais empresas teriam efetivamente feito o pagamento dos respectivos tributos.

Com a sua implementação os gestores ganham uma ferramenta de controle e acompanhamento da arrecadação, e por outro lado ganham também, a possibilidade de serem gerenciados por seus superiores de forma mais efetiva. Entretanto, independentemente da idéia do controle sobre os gestores, o PGM trouxe para a SEFAZ-BA um instrumento gerencial que até então não existia e que possibilitou aos gestores, principalmente ao secretário e ao governador, uma visão mais exata da arrecadação de tributos, o que favoreceria o planejamento dos gastos em menor tempo.

Nas palavras de um gestor que participou ativamente dos processos de mudança, o PGM “consiste na segmentação dos contribuintes e criação de gerências especializadas por setor econômico, implantando uma nova sistemática tendo como base uma visão global de negócios e um modelo de gestão fundamentado em resultados e meritocracia” (SOUZA, 2002, p 1). Nesta fala, a figura do PGM remete a temas importantes já mencionados na reforma gerencial, a saber, **foco em resultados** e **meritocracia** (PDRAE, 1995). É a primeira ferramenta formal, cujo objetivo é desenvolver, principalmente nos gestores, o valor gestão por resultados.

Associado ao surgimento do PGM, pode-se verificar o aparecimento também de um ritual cujo significado proposto pela organização é também o foco nos resultados. Ela foi denominada de Reunião de Metas. Iniciada em 1995, consistia de uma reunião trimestral, já que as metas de arrecadação também eram definidas trimestralmente, onde os gestores de cada unidade eram convocados pelo secretário da fazenda para prestar contas do desempenho de sua unidade. Além dos resultados da arrecadação de tributos, a Reunião de Metas também servia para a divulgação das ações e planos para a organização.

Observa-se que a publicação do jornal oficial da organização, o SEFAZ NOTÍCIAS no período de 1995 a 2006, ano em que deixou de circular, sempre deu espaço em suas edições para tal reunião, haja vista as notas abaixo indicadas:

Programa SATISFAZ Implementa núcleo voltado para a qualidade de vida. Dentre os programas em implementação, destaca-se o Pro - saúde, que teve início na **Reunião de Metas** no dia 1º de fevereiro. (SEFAZ NOTÍCIAS, março/abril, 2002)

XXVII **Reunião de Metas** avalia a **arrecadação** do segundo trimestre. Dirigentes da SEFAZ estiveram reunidos, no dia 26 de julho de 2002, para avaliar a arrecadação do segundo trimestre...(SEFAZ NOTÍCIAS, agosto/setembro, 2002)

Neste número, damos também divulgação dos resultados da pesquisa de satisfação apresentada na **XXX Reunião de Metas**, no início de fevereiro de 2003 (SEFAZ NOTÍCIAS, março/abril, 2003)

Durante a XXXI **Reunião de Metas** foi apresentado aos dirigentes da SEFAZ o resultado dos indicadores de desempenho estabelecidos para todas as unidades da secretaria no primeiro trimestre de 2003 (SEFAZ NOTÍCIAS, abril/maio, 2003)

Ainda na figura da Reunião de Metas, uma outra questão importante parece estar presente que é a **competição entre unidades**. Neste sentido, a Reunião de Metas funcionava como um momento em que as unidades tinham seus resultados apresentados e avaliados pelo secretário e sua equipe. Dessa avaliação, as melhores unidades eram premiadas com placas, homenagens e premiações. Percebe-se que a premiação funcionava como uma tentação (FIORIN, 2008) dentro da Reunião de Metas para fazer com que os indivíduos, e principalmente os gestores, se envolvessem com as metas da organização. Além disso, é possível afirmar que no sentido negativo, a intimidação (FIORIN, 2008) tinha também alguma importância neste processo. Nenhum dos gestores queria estar entre os últimos colocados na listas dos resultados quando eram apresentados em um telão com todos os resultados. Esta expectativa fazia com que os gestores, em suas unidades de trabalho, desenvolvessem diversas atividades como forma de, em primeiro lugar, alcançar a primeira posição no rank de classificação, e em não sendo possível, evitar as últimas colocações.

No que se refere à busca de uma cultura de resultados, esse processo, juntamente com a avaliação dos indicadores de desempenho serviriam como incentivadores de mudança cultural. Logo, a reunião de metas deveria incentivar a simbolização proposta por Hatch (1993) proporcionando a criação de um valor de **foco nos resultados e comprometimento** já que os resultados alcançados seriam compartilhado por todos, principalmente na premiação do PDF que tinha um percentual associado ao resultado local. Em tese, a premiação dependia da arrecadação do estado (resultado global) e dos resultados da unidade (arrecadação de impostos e indicadores de desempenho). Além disso, o próprio auditor poderia influenciar seu prêmio caso conseguisse resultado individual mais significativo do que a média dos demais servidores. Então, a tentação é o recurso discursivo mais presente nos discursos da alta administração com objetivo de mudança cultural, a partir da inserção de novos artefatos como o sistema PGM e o ritual da Reunião de Metas.

Assim sendo, apenas para reforçar a ideia da competição entre unidades, cita-se o discurso abaixo:

Na avaliação por diretoria, o melhor desempenho ficou por conta da DAT-Sul, com a realização de 119,12% da meta mínima, a DAT-Metro atingiu 111,30% e a DAT-Norte, 100,47%. O melhor resultado por inspetoria no grupo 1 foi a Infaz Simões Filho, com o cumprimento de 120,96% da meta. No grupo 2, a Infaz Barreiras realizou 173,43% da meta, enquanto o destaque do grupo 3 foi a Infaz Ipiáú, com

296,34% da meta. Já no grupo 4, a Ifep-Metro apresentou o cumprimento de 111,12% da meta mínima (SEFAZ Notícias, julho/agosto, 2002, p.5)

Nota-se que para os gestores, a Reunião de Metas tornava-se um momento em que os resultados dos trabalhos realizados em cada trimestre, deveriam ser apresentados ao dirigente maior da organização, o secretário da fazenda. Pode-se dizer ao estilo de Deal e Kennedy (2000) que esta reunião funcionava, para a alta administração, como um reforçador dos valores que ela pretendeu desenvolver especialmente em seus gestores, ao criar o PGM, em 1995: foco no resultado, controle e competição entre unidades que favoreceriam os resultados.

Como um ritual introduzido pelo governo do PFL em 1995, com a chegada do governo do Partido dos Trabalhadores em 2007, a Reunião de Metas, pelo menos no modelo em que ela funcionava anteriormente, foi abandonada. Em seu lugar, passaram a existir os “seminários da superintendência de Administração Tributária (SAT). Houve descontinuidade do ritual o que inviabiliza a institucionalização de uma nova cultura a partir destes artefatos. O abandono da Reunião de Metas deixa de reforçar dois grandes valores pregados pela Reforma Gerencial: o foco nos resultados e a competição entre as unidades o que em tese, ajuda a focar também nos resultados.

Como defendem Deal e Kennedy (2000), com a falta de rituais adequados, a organização perde a possibilidade de fortalecer valores que seriam importantes para o sucesso organizacional. Como a reunião foi proposta pelo secretário anterior, e por ele mantida, e agora com o seu desaparecimento, dificilmente se conseguirá torná-la um artefato cultural da própria organização. Nas palavras de Hatch (1993), não foi possível realizar o processo de simbolização deste artefato, o que inviabiliza a sua inserção como pressuposto básico e fazer parte da cultura organizacional da SEFAZ-BA. No abandono também do instrumento de controle associado à Reunião de Metas, está o problema que ainda marca a administração pública brasileira: **a descontinuidade com a mudança de grupos políticos.**

Mesmo com o desaparecimento do ritual reunião de Metas, a cada trimestre, a alta administração atual divulga os resultados da organização, com detalhamento por setores, não mais com dados sobre as unidades regionais. Porém a busca pelo resultado continua no discurso da alta administração. Entretanto, mudam-se as formas de persuasão ou convencimento. A atual administração utiliza de forma mais intensa a sedução (FIORIN, 2008), na medida em que procura apresentar os resultados sempre como resultado dos esforços coletivos.

Sobre isto, um discurso do secretário reforça este argumento: “os números da arrecadação de 2007 são resultados do esforço de toda a equipe da SEFAZ, em especial da SAT, que desde o início do ano acompanhou o comportamento da arrecadação e atuou junto aos contribuintes para que eles pagassem seus débitos antes do final do 4º trimestre” (Intranet SEFAZ, 11 de janeiro de 2008). Ao produzir discursos com estas características, a alta administração procura destacar as características positivas dos indivíduos, como forma de continuar contando com o envolvimento deles na busca por resultados (FIORIN, 2008).

#### **5.1.4 O programa de qualidade: eficiência, qualidade, cliente e integração**

O segundo grande projeto de modernização da organização ocorreu a partir de 1996. Naquele ano inicia-se formalmente o Programa de Qualidade. Constituído de um conjunto de medidas para melhoria da organização, o programa de qualidade intensificou-se a partir de 1997 pela entrada da SEFAZ-BA no PNAFE, que ajudou a financiar uma grande parte dos investimentos realizados em função deste programa. Com o PNAFE, o programa se fortalece, e se constitui como uma estratégia de ação para que outros projetos sejam implementados. Por isso, a alta administração entendeu que era preciso “implantar novos programas de treinamento e de capacitação, com ênfase na qualificação dos recursos humanos existentes, nas áreas de qualidade total, de informática e formação técnico-gerencial” (SEFAZ, 1997, p. 9) e ainda seria preciso “consolidar e disseminar o programa de qualidade” (SEFAZ, 1997, p. 63).

Durante todo o processo de implantação do programa de qualidade, a alta administração procurou demonstrar o interesse em tornar a organização diferente do que havia até então, conforme descreve o relatório anteriormente mencionado (SEFAZ, 1995). Tanto sim, que nas diversas edições do SEFAZ Notícias, o programa de qualidade tem espaço significativo. Na edição de junho/98, está descrito:

Depois de passar por treinamento na área de motivação e integração, desenvolvimento de equipe, relacionamento interpessoal e mobilização pelo 5S, toda a equipe da Deref aplicou 5S em clima de mutirão, eliminando cerca de 30 toneladas de materiais inúteis, entre papéis e móveis, das dependências da delegacia e das Infaz conquista, Brumado e Itapetinga. Nesta etapa do processo de implantação da Qualidade Total, o objetivo é tornar o ambiente de trabalho harmonioso, organizado e motivador para a realização das tarefas do dia-a-dia, adequando a unidade às novas necessidades da organização. (SEFAZ Notícias, junho/98, p. 3)



Com as mudanças, os auditores terão maior conforto e ferramentas de trabalho mais eficientes para exercer sua função. Só para ter uma idéia, existe hoje um terminal de computador para cada dois auditores de fiscalização de estabelecimento. Esse já é um número bastante razoável, mas agora teremos a oportunidade de prestar um serviço mais eficiente (SEFAZ Notícias, junho/98, p. 3)

A perspectiva de mudança através do programa de qualidade está prevista no discurso do superintendente de administração tributária da época, exposto no SEFAZ Notícias de agosto/setembro, 2001: “O programa de qualidade está sendo um grande instrumento de mudança nas unidades, resultando em maior **integração entre as equipes**, além de uma considerável **melhoria no atendimento** ao contribuinte” (SEFAZ Notícias, agosto/setembro, 2001, p.5). Assim, percebe-se que temas como **integração, qualidade no atendimento** são presentes em discursos que envolvem o programa de qualidade. É interessante notar também os instrumentos de manipulação associados a esses temas, em busca narrativa (transformação do discurso), como a tentação (FIORIN, 2008), na medida em que a alta administração sempre menciona os benefícios advindos com a implantação do programa de qualidade.

A **integração** é reforçada pelas fotos que são apresentadas associadas às notícias, relacionadas ao programa de qualidade. Funcionários bem padronizados com roupas escolhidas especialmente para o dia da apresentação dos resultados do trabalho para o público externo. A figura 4 apresenta um momento de realização dos trabalhos do programa de qualidade (o Dia D).

**Figura 4 - foto da realização do Dia D em unidade regional da SEFAZ**



Fonte: SEFAZ Notícias agosto/setembro, 2001, p.5

Outro depoimento dos benefícios associados ao programa de qualidade é retratado pelo Diretor de uma das diretorias regionais. Segundo ele, “as ações de qualidade trazem melhorias importantes para o dia-a-dia das inspetorias, principalmente porque proporcionam

ao servidor **maior bem-estar** em seu ambiente de trabalho” (SEFAZ Notícias, agosto/setembro, 2001, p.5)

O programa de qualidade tinha a abrangência em toda a organização, e buscava “garantir um serviço padrão uniforme de serviços, em todas as áreas, tendo como objetivo principal a satisfação do cliente fazendário” (BAHIA, 2002, p.220), e “utilizava ferramentas ou sistema preconizados pela Qualidade total para estimular a ascensão pessoal e profissional dos servidores, tendo como resultado a melhoria do atendimento ao contribuinte/cidadão que procura as inspetorias fazendárias e as Delegacias regionais” (BAHIA, 2002, p. 127). Para o alcance destes objetivos, o programa de qualidade se “direciona ao desenvolvimento de equipes, à implantação do método 5 S, ao gerenciamento da rotina e ao desenvolvimento de ações na linha comportamental” (BAHIA, 2002, P. 220).

Há quase uma década, a DRH desenvolve na SEFAZ seu trabalho ressaltando a **valorização pessoal** como importante fator para o crescimento do indivíduo. Por isso, as atividades nas unidades fazendárias apontam para este caminho, estabelecendo uma relação mais satisfatória do servidor com seu trabalho. Em 2000, todas as 37 inspetorias passaram por eventos de qualidade, como o DIA D. As mobilizações conseguiram envolver funcionários, incentivando-os a um atendimento ao contribuinte mais eficiente. Nesses encontros também são estimuladas as sugestões de funcionários para uma gestão cada vez melhor. Além de **integrar a equipe**, esses eventos dão oportunidades de promover maior **crescimento na vida profissional e pessoal** dos funcionários da SEFAZ (SEFAZ NOTÍCIAS, Dezembro 2000).

A DRH está retomando o programa de qualidade com sua equipe, que se iniciou com o seminário de Padronização de Rotinas. Paralelo a isso, estão sendo preparados os trabalhos de desenvolvimento de equipe e o Projeto de Vida e Trabalho. Estamos motivando nossa equipe para uma atuação mais ágil, através da potencialização dos recursos humanos (SEFAZ NOTÍCIAS, Julho/agosto/2001)

A SEFAZ avança com as ações de qualidade, implantando até o fim do ano em todas as inspetorias das diretorias Norte e Sul as etapas do programa. A idéia é **padronizar** o atendimento e as rotinas de trabalho em todas as unidades, proporcionando, tanto ao servidor quanto ao contribuinte que se dirige àquela instalação da secretaria, maior **conforto e eficiência** (SEFAZ NOTÍCIAS, agosto/setembro 2001)

A Secretaria da Fazenda, através da DRH, deu continuidade, em 2001, às ações do Programa de Qualidade, iniciado há cinco anos, intensificando o trabalho nas DATs Norte e Sul, além das inspetorias do Trânsito. O programa de Qualidade consiste na realização de cursos e seminários, culminando com o Dia D (SEFAZ NOTÍCIAS, Dezembro, 2001)

A importância deste evento vai muito além da simples mudança do ambiente físico nas unidades, representando **uma mudança de cultura**, da qualidade e da integração e motivação dos funcionários. O resultado é positivo tanto para o servidor quanto para o contribuinte (SEFAZ NOTÍCIAS, dezembro/2001, p.6)

Das diversas ações conduzidas pelo programa de qualidade, além das palestras, seminários, destaca-se o chamado “Dia D”. Era um dia destinado a apresentar ao público externo o resultado do processo de treinamento e desenvolvimento da filosofia do programa

de qualidade, baseado no 5 S. Isto ocorria depois de um esforço de toda a equipe da unidade, cujo objetivo era “arrumar” adequadamente o ambiente de trabalho. É importante, entretanto registrar, que durante todo o processo do programa de qualidade, alguns funcionários preferiam ficar distantes das atividades, pois consideravam-na muito mais um instrumento de alienação, para minimizar as resistências à alta administração e as reivindicações dos servidores para questões não resolvidas por aquela. De qualquer forma, a perspectiva de mudança cultural está descrita no último trecho acima citado. Esperava-se que a inserção do modelo de qualidade permitisse uma mudança cultural profunda nos servidores da organização.

A descontinuidade é prejudicial para o processo de mudança porque ao modo de Hatch (1993) é preciso que haja a simbolização dos artefatos para que os elementos inseridos no contexto social possam assumir o significado esperado pela alta administração. Neste sentido, além da própria ambigüidade inerente a qualquer artefato (figura) (SAHLINS, 1997; MEYERSON; MARTIN, 1987), a falta de continuidade impede o processo de finalização da significação. E essa perspectiva aparece nos discursos dos membros da organização. Em muitas situações durante as entrevistas, eles se manifestavam favorável à mudança trazida pelo programa de qualidade, mas queixavam-se da descontinuidade dos processos. Se isso ocorre não é possível a simbolização e conseqüentemente a transformação do artefato em elemento cultural com os significados esperados pela alta administração.

Da análise das ações do Programa de Qualidade, é possível associá-lo a uma figura que remete a diversos temas que se desejam ser parte da cultura organizacional da SEFAZ-BA. E mais do que isso, percebe-se outra vez, o alinhamento com outros discursos presentes no ambiente externo da organização. Temas como **eficiência, trabalho em grupo, importância do cliente externo, padronização de atividades, motivação e valorização do funcionário** são recorrentes nas diversas falas dos responsáveis pelas ações desenvolvidas através do Programa de Qualidade.

Na figura do programa de qualidade, os temas acima mencionados são inseridos na organização através de instrumentos de manipulação que buscam convencer os demais membros da organização com o objetivo de promover a transformação da narrativa, e na expressão de Fiorin (2008), modificar o discurso, que pretende tornar em prática os elementos presentes nestes mesmos discursos. Assim, a tentação é o recurso mais presente nos textos que apresentam o programa de qualidade. Com promessas de ambiente de trabalho melhor, mais qualidade de vida no trabalho, mais equipamentos e uma relação interpessoal mais

agradável, a alta administração disseminava o programa, e de certa forma conseguiu o envolvimento de parte significativa dos servidores.

Na linha da persuasão de Faria e Linhares (1993), o silenciamento sobre temas importantes para os servidores colocava em cheque a eficácia do programa, na medida em que as resistências se manifestavam exatamente na dimensão daquelas questões, como salário e plano de carreira. É importante lembrar que em 1998, a alta administração fez uma pesquisa de clima organizacional, e a empresa responsável pela condução dos processos de mudança organizacional identificou que estas duas questões eram as mais sensíveis para os servidores da SEFAZ-BA (SEFAZ, 1998b). E neste sentido, silenciar sobre estas temáticas foi a estratégia de tentar fazer o programa de qualidade avançar. Para reforçar a ideologia de que remuneração não deveria ser um ponto a ser discutido no programa de qualidade, em discurso proferido por um membro da alta administração em 1998, para o corpo técnico da SEFAZ, ele diante das questões que foram formuladas pelos presentes, disse que “já se sabe que o salário não é fator motivacional. Há outros fatores mais importantes e que a SEFAZ está tentando viabilizar com as mudanças em curso” (Observação de campo).

### 5.1.5 Estrutura Organizacional: flexibilidade, agilidade e autonomia

A mudança implementada também procurou afetar a estrutura organizacional, tendo em vista que a mesma era considerada inadequada para os desafios propostos para a administração pública que se inaugurava naquele período. Da estrutura organizacional, dizia-se:

A **estrutura organizacional** existente é excessivamente **burocrática**, produzindo entraves à tomada de decisão e dificuldades quanto ao fluxo de informações entre as gerências e a base operacional (SEFAZ, 1997, p. 15)

Para a efetiva modernização da máquina fazendária, tornando-a instrumento de suporte à geração de **resultados com eficiência**, faz-se necessária a **reestruturação organizacional** dos órgãos da SEFAZ direta e indiretamente envolvidos com as atividades de arrecadação e fiscalização, notadamente o Departamento de Administração Tributária – DAT, promovendo um novo modelo gerencial e organizacional plenamente adequado e capaz de absorver novas metodologias de fiscalização com elevado grau de informatização (SEFAZ, 1997, p.8)

Racionalizar os trabalhos administrativos, reduzindo o desperdício **burocrático** em busca do funcionamento integrado da Secretaria e promover a adequação da atual **estrutura organizacional** e de cargos e funções, ao novo modelo de fiscalização, centrado no emprego sistemático de recursos computacionais e sistemas automatizados de fiscalização (SEFAZ, 1997, p.9).

Ao modo previsto na PDRAE (1995), era necessário atuar na área da gestão das organizações como forma de torná-las mais adequadas aos processos de modernização iniciados a partir da Reforma Gerencial. Da mesma forma, a estrutura organizacional da SEFAZ-BA estava associada a processos burocráticos, lentos, ineficientes, desintegrados e sem permitir focar nos resultados. Por isso, que dentro do processo de modernização, sua estrutura foi também um dos primeiros subsistemas a serem modificados. Depois da implementação do PGM em 1995 e do Programa de Qualidade em 1996, a reestruturação organizacional veio ocorrer em janeiro de 1999.

Entre os objetivos desejados estavam a busca por **flexibilidade, eficiência, agilidade no atendimento ao contribuinte e melhoria das condições de trabalho**. Deste processo de modificação estrutural, resultou de forma mais visível a redução dos níveis hierárquicos da organização: “a estrutura organizacional foi reformulada, reduzindo de seis para três os níveis hierárquicos, o que viabilizou o alcance de maior agilidade operacional” (BAHIA, 2002, p. 223). Anteriormente existiam 13 delegacias regionais, que eram responsáveis por cerca de 3 a 4 inspetorias cada uma. Com a reformulação, surgiram apenas três diretorias regionais, com maior número de inspetorias, tendo, com essa modificação, sido alterados alguns procedimentos internos já que parte dos processos para atendimento só poderiam ser realizados nas delegacias regionais. Como as diretorias acabaram ficando mais distantes dos pontos de atendimento, aquelas atividades foram deslocadas para a ponta, a saber, para as inspetorias, o que deu maior autonomia para os gestores locais, facilitando, evidentemente a vida dos contribuintes.

Uma coisa importante neste processo é a percepção de gestores que atuavam na SEFAZ no período das reformas da estrutura organizacional. Para alguns deles, a reforma da estrutura era necessária não só pela necessidade de flexibilizar as ações da SEFAZ, mas também para reduzir “os feudos” que as delegacias regionais permitiam preservar. Segundo um dos entrevistados, a mudança era também importante porque “o secretário percebeu que o poder que cada delegado concentrava nas delegacias era de tal forma grande que inviabilizava a operacionalização de determinadas ações de mudança” (AF 1, AF 19).

Esse processo permitiria a redução também da **influência política** comum nas administrações públicas baianas até aquele momento. No caso, o poder do gestor local (delegado) e a influência política na indicação dos gestores eram, na visão do secretário, prejudiciais ao processo de gestão da SEFAZ. Então, com a reforma da estrutura permitir-se-ia, por um lado, alinhar as ações da SEFAZ e fazê-las permear todas as unidades da SEFAZ, e

por outro, reduziria o número de postos disponíveis e influenciáveis pelos gestores e políticos. Essa idéia da redução da influência política sobre a gestão da SEFAZ que começa naquele momento, vai ser formalizada com o Plano de Carreira implantado em 2002, na medida em que os cargos de gestores só poderiam ser ocupados por funcionários concursados do grupo fisco e que preencham os pré-requisitos de acesso, que inclui formação superior e pós-graduação e já estar situado em classes específicas do plano de carreira (BAHIA, 2002b).

Então, na figura da estrutura organizacional, estavam centrados temas importantes para a vida organizacional. A alta administração a via como **burocrática, lenta, rígida**. E sua modificação procurou torná-la **ágil, flexível e eficiente**. Como a modificação da estrutura organizacional ocorreu ainda em janeiro de 1999, não há notícias sobre este evento nas publicações existentes de 2000 a 2006. Mas antes a mudança estrutural ocorria dentro da expectativa que ela atenderia aos princípios básicos da reforma que ocorria tanto em nível nacional e estadual, bem como representava a necessidade de ela poder representar a possibilidade de desenvolver elementos inerentes à cultura do planejamento desejada pelos coordenadores do processo de modernização (SEFAZ, 1997).

O modelo organizacional que está sendo adotado pela SEFAZ, privilegia o fortalecimento institucional, o incremento do processo de planejamento (como instrumento benéfico de mudança na organização), a modernização de recursos humanos, de forma a se instituir, a partir do decreto lei, um processo de construção do modelo planejado para os próximos anos (SEFAZ, 1998, p. 2)

Este novo modelo organizacional proposto em 1998, com vigência a partir de 1999 estava idealizado já em 1997, quando dos primeiros passos do PNAFE. Segundo o projeto de modificação estrutural, era necessário “ dotar a SEFAZ de uma estrutura organizacional ágil, flexível e com menor número de níveis hierárquicos, facilitando a comunicação e o processo decisório”(SEFAZ, 1997, p.20)

Associada à nova estrutura organizacional está o novo modelo de móveis e instalações que com as reformas iniciadas em 1996 com o programa de qualidade, avança com as ações do programa SATISFAZ. Ao modo do funcionalismo de Schein (2004), a figura da nova estrutura traz em seu discurso os temas do conforto e funcionalidade, e o mais importante, o tema da integração das equipes. Desse novo modelo de organização das unidades da SEFAZ, é dito:

Conforto e funcionalidade: programa prevê padronização de ambientes. Ambientes abertos que sugerem interação e comunicação dos servidores é uma das características do novo projeto de padronização e reforma das instalações das

diversas unidades da SEFAZ. Em fase avançada de trabalhos, a reforma já beneficia unidades da capital e do interior (SEFAZ Notícias, setembro/outubro, 2001, p.5)

A SEFAZ passou por outras reestruturações com vistas a torná-la mais apta para a realização das atividades e aumentar sua eficácia. Foi assim que ocorreu a partir de 2000, com o redesenho que propôs novas formas de realização das tarefas. Dentre as mudanças previstas à época, destaca: “*focadas na **simplificação** das rotinas e procedimentos, tornando possível menor tempo para realização de alguns tarefa e a **otimização dos trabalhos** de fiscalização com a **agilidade** no recebimento do crédito e controle da arrecadação*” (SEFAZ Notícias, julho/2000,p. 5). Na mesma linha, a reorganização das unidades e prédios da organização buscam inserir o tema da **padronização** na medida em que todas as unidades possuirão a mesma estrutura para funcionamento. Por isso, destaca-se que

Com a inauguração de novas sedes, Eunápolis e Itamaraju foram as primeiras inspetorias a se adequar fisicamente aos novos moldes de **padronização** de atendimento, que serão estendidos a todas as 37inspetorias, oferecendo mais **conforto e agilidade** ao contribuinte e facilitando o trabalho dos servidores. As novas inspetorias contam com padrão moderno e amplos espaços internos separados por divisórias, com módulos de trabalho que permitem **integração** entre os setores. A mudança acontece também nos procedimentos de rotinas, garantindo mais **rapidez** e **eficiência** ao trabalho dos servidores. Os funcionários já seguem os mesmos procedimentos para realizar as rotinas. A padronização garante o mesmo atendimento de qualidade ao contribuinte em qualquer inspetoria da SEFAZ”.(SEFAZ Notícias, dezembro/2000, p. 3)

Ainda sobre as mudanças na estrutura, a alta administração entende e dissemina a ideia de que alterações nesta dimensão são necessária para que a organização consiga atingir os objetivos por ela propostos. Assim a alta administração afirma:

Para atender ao atual perfil administrativo da SEFAZ, até o final do ano o prédio-sede terá uma nova estrutura física, com layout modificado. A intenção é padronizar e integrar o ambiente... Outra mudança programada é a padronização adequada de cada sala. O projeto prevê que todos os móveis e equipamentos em todas as salas serão iguais, com móveis ergométricos. Vale destacar que todas as salas devem ter poucas divisórias e visibilidade garantida por paredes de vidro. Essa é uma nova tendência das organizações modernas que integra pessoas, tirando-as de seu isolamento, mas ainda mantendo a privacidade” (SEFAZ Notícias, abril/2000, p. 2)

É possível perceber que vários temas integram a figura da estrutura organizacional. Assim, a estrutura é uma dimensão importante da análise organizacional, tanto quanto a estratégia e o ambiente organizacional (BASTOS; LOIOLA, 2004) e como a dimensão Política (SOUZA, 2005). Assim, as mudanças na estrutura tematizam a **eficiência**, a **eficácia**, a **agilidade**, a **integração**, a **padronização** e a **modernização**. Outras mudanças ocorreram na estrutura da SEFAZ em 2001, com a criação da Auditoria Geral do Estado e a Diretoria de atendimento. Também houve em 2001 a descentralização da fiscalização das

empresas de grande porte, através da criação de unidades regionais de fiscalização de empresas de grande porte, chamadas de coordenação fiscalização de fiscalização de empresas de grande porte. Segundo a alta administração, esse novo modelo

vai permitir maior agilidade às operações e ao mesmo tempo garantir uniformidade dos seus procedimentos técnicos, centralizados em um único gestor. Assim com a criação das duas novas coordenações regionais, espera-se obter maior **agilidade nas fiscalizações, aumento da arrecadação** no segmento PGM/BA, além de maior **controle** sobre os contribuintes (SEFAZ Notícias, maio/junho, 2001, p. 6).

Em 2003, nova mudança ocorre na estrutura da SEFAZ-BA com a desativação de unidades consideradas já sem demanda que justificasse a sua existência, já também em função da disponibilização de diversos serviços através da internet. Neste mesmo período, alguns postos fiscais também foram desativados, dentro da filosofia de **valorizar o resultado organizacional**. Ao todo 7(sete) postos foram desativados. Diferentemente do que ocorreu anteriormente, o discurso da **profissionalização** se apresenta neste contexto, pois segundo divulgado pela alta administração, “após estudos técnicos realizados pela Gerência de Mercadorias em Trânsito, inclusive tomando como referência a fiscalização de trânsito de outros estados, a SAT comunicou a desativação de sete postos fiscais, desde 1º de fevereiro de 2003”. (SEFAZ Notícias, fevereiro de 2003, p. 5).

Ainda em 2003, a estrutura é modificada com a criação da Corregedoria da SEFAZ. Com o objetivo de “fiscalizar e revisar o trabalho dos auditores, garantindo maior transparência às ações e aos trabalhos desenvolvidos pelos agentes fazendários no Estado”(SEFAZ Notícias, junho de 2003, p. 3), mais uma vez a estrutura se modifica para incorporar novos temas no dia a dia da organização. É importante mencionar que havia um órgão na SEFAZ-BA que desempenhava o papel da então criada Corregedoria, mas que em função de sua ação polícial, sofria muitas restrições da parte dos servidores.

Em maio de 2003, mais uma vez a SEFAZ-BA passa por outra reestruturação, mais diretamente ligada à Diretoria de Administração Tributária da Região Metropolitana. Alguns inspetorias desaparecem, enquanto surge apenas uma inspetoria, que passa a concentrar todas as atividades que antes eram realizadas por cerca de 7 inspetorias dentro da cidade de Salvador.

Em 2003, outra vez ocorre alteração na estrutura organizacional com a criação do cargo de subsecretário. Como toda as mudanças, essa nova reestruturação seria justificada pela necessidade de **maximizar resultados, melhorar o planejamento** estratégico da secretaria, aumentar a **agilidade** no processo decisório, a **transparência, a eficiência** com a



garantia de melhorar a qualidade do gasto público no Estado (SEFAZ, Notícias, outubro de 2003). Em agosto de 2005, a SEFAZ passa por outra reestruturação. Ocorre a criação da Universidade Corporativa do Serviço Público (UCS), unidade SEFAZ, que passa a tematizar o planejamento da gestão do conhecimento, a profissionalização e o desenvolvimento profissional e organizacional. Ela assume a posição da antiga DRH que havia sido criada em 1999, já fruto de outra reestruturação organizacional (SEFAZ Notícias, agosto/setembro de 2005, p. 3).

No mesmo momento em que é criada a UCS, outras estruturas também são modificadas. O destaque vai para a criação da Coordenação de Fiscalização de Petróleo (COPEC) cujo objetivo principal é acompanhar a fiscalização de um segmento que responde por cerca de 30% de toda a arrecadação do estado da Bahia, bem como a criação de inspetorias especializadas por segmento de mercado. A mudança na estrutura organizacional tematiza a eficiência, eficácia e os resultados da fiscalização. Na mudança também se efetuou uma separação entre as atividades de fiscalização e atendimento ao contribuinte. A justificativa para esta mudança pode ser vista no discurso seguinte: “a separação dos trabalhos de fiscalização do atendimento era uma antiga reivindicação, que agora se torna realidade. A mudança vai permitir que inspetores e supervisores se dediquem exclusivamente às ações fiscais, se aproximando ainda mais das equipes de execução”(SEFAZ Notícias, agosto/setembro de 2005, p. 5). A manipulação se manifesta pela tentação de que esse processo é bom porque vai gerar melhores resultados. Assim, se todos incorporarem essa nova filosofia de trabalho, os resultados aparecerão.

Sobre esta modificação e separação é importante registrar que apesar de todo um trabalho que a organização começou a elaborar a partir de 1995, com foco também no cliente, que incluiu ações dentro do programa de qualidade, treinamento de todos os servidores das atividades de atendimento, contratação de pessoal para fortalecer o atendimento, realização de pesquisas de satisfação com incorporação de melhorias pelas críticas apresentadas, premiação das unidades com melhor desempenho em atendimento e inclusão no planejamento estratégico da SEFAZ de um objetivo global, ainda se percebe um certo distanciamento de servidores das atividades de atendimento ao contribuinte.

Essa separação, por exemplo, pode ser vista como uma tentativa de “livrar-se” do atendimento na medida em que essa atividade não seria preponderante para os gestores. Assim sendo, o melhor a fazer era separar as atividades de atendimento que deveriam ser transferidas para as unidades dos SACs, enquanto os gestores e inspetores se concentrariam

em atividades de fiscalização. Essa possibilidade de a alta administração não ter conseguido criar “ a cultura do foco no cliente” pode estar reforçada no discurso do diretor de atendimento em reunião em que se discutia ações sobre o GESPÚBLICA.

Na reunião da qual participavam integrantes do grupo de multiplicadores do GESPÚBLICA, foi feita a pergunta: “quais eram os processos relevantes da Secretaria da Fazenda?”. As respostas que foram dadas não passavam perto da relação da organização com o cidadão. Após todos se manifestarem, o diretor de atendimento pediu a palavra e descreveu o seguinte:

É interessante porque agente tentou aqui, um grupo como este que está discutindo... O foco disso aqui. Pega um gráfico como esse, está aqui no centro é o foco com o cidadão. E das respostas nossas e na nossa organização, ninguém parou para dizer que é o relacionamento com o cidadão. Estamos aqui falando de excelência. Só quero dizer que isso não é deste grupo somente não, é questão de cultura organizacional. Quem trabalha com atendimento aqui sabe a dureza que é trabalhar com atendimento. Quando há reunião de dirigentes eu tento colocar isso na cabeça dos dirigentes e é difícil.(Diretor de atendimento, setembro, 2009)

O paradoxo deste discurso é que a reunião era sobre uma ferramenta de gestão que entre os diversos processos existentes, o foco no cidadão e sociedade é primordial. E mais ainda, mesmo em meio a essa “falta de cultura” sobre atendimento ao cliente, a SEFAZ-BA está, segundo o próprio diretor, elaborando a carta de serviço ao cidadão. Carta esta que descreve todos os serviços prestados pela organização e a qualidade com que são prestados aos cidadãos. A questão é como uma organização que os dirigentes não pensam no relacionamento com o cliente como uma dimensão importante vai elaborar, implementar e cumprir uma carta de serviços.

Ainda em 2005, foi também incorporada à estrutura da SEFAZ-BA a secretaria Executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas. Objetivando promover a realização de investimentos de longo prazo, o novo órgão se incorpora à estrutura para garantir mais eficiência para o estado. Segundo o secretário executivo, “a grande novidade da PPP é permitir que uma mesma empresa faça o projeto, a construção, operação e manutenção do empreendimento. Isso pode significar sensível redução de custos para o Estado” (SEFAZ Notícias, fevereiro/março de 2005, p. 4)

Já em junho de 2007, houve a reabertura do posto fiscal Honorato Viana que havia sido fechado pela gestão anterior. Os argumentos neste caso são de que "O funcionamento do módulo de saída do Honorato Viana vai atender um antigo anseio dos servidores da IFMT, que acreditam que com esta ação haverá um ganho efetivo no controle da circulação de

mercadorias e conseqüentemente um incremento na arrecadação do Estado", explica o diretor da DAT-Metro.(Intranet SEFAZ, 25 de junho de 2007). Não é possível afirmar que os argumentos são diferentes na essência para justificar em 2005 fechar o mesmo posto fiscal e em 2007 reabri-lo. O que fica claro para este pesquisador é que uma das partes deve estar errada sobre o fechamento do posto ou sobre a sua reabertura. Entretanto, uma coisa é interessante nos discursos: enquanto para fechar o posto, a alta administração justificou que havia feito “estudos técnicos”, para reabri-lo, a alta administração usou como justificativa **“atender uma antiga demanda dos servidores que acreditam que haverá ganho”**. Isso remete à situação anterior ao processo de modernização quando os postos fiscais e unidades eram construídas sem critérios técnicos (SEFAZ, 1995). Desta forma, esse comportamento reflete um tema que aparece de forma mais intensa nesta gestão do que na anterior: a participação dos servidores nos processos decisórios ou a democracia como sempre aparecem nos discursos.

Por fim, a última grande reestruturação organizacional foi a ocorrida nas carreiras dos auditores fiscais e agentes de tributos estaduais, em abril de 2009. Com esse processo, apenas as atividades de cada um dos cargos foram alteradas. Da mesma forma como nos casos anteriores, o argumento para as mudanças são muito parecidos, segundo a alta administração,

A necessidade de reconhecimento profissional dos servidores e de melhoria das relações de trabalho, e a busca de um aproveitamento mais eficiente e eficaz do qualificado quadro de Auditores Fiscais e Agentes de Tributos, na medida em que tais alterações evitarão a ocorrência de retrabalhos e permitirão melhor distribuição dos servidores fiscais (Intranet SEFAZ, 09 de setembro de 2008).

No caso em análise, a reestruturação organizacional atingiu de forma mais direta os agentes de tributos estaduais que passaram a efetuar o lançamento do crédito tributário. É evidente que as mudanças na estrutura são permeadas de discursos que pretendem persuadir os membros da organização sobre a importância das alterações propostas. No sentido de Fiorin (2008), a tentativa é a forma de manipulação mais presente. Ao falar da nova estrutura, a alta administração sempre procura apresentar os benefícios para todas as pessoas, a exemplo da integração, qualidade de vida e melhores condições de trabalho. Apresenta também os benefícios para a sociedade que será beneficiada com os resultados das mudanças realizadas.

### 5.1.6 O Prêmio por Desempenho Fazendário - PDF: meritocracia, comprometimento e resultados

*“Secretaria cria prêmio vinculado a resultados”(SEFAZ Notícias janeiro/2001)*

O PDF é um prêmio instituído em 2001 cujo objetivo demonstrado pela organização é o incentivo aos seus funcionários para a superação de metas de arrecadação e controle dos processos internos. Consiste de uma vez definidas as metas de arrecadação de tributos durante o planejamento estratégico, os gestores e suas equipes desenvolverem projetos locais que viabilizem o alcance destas metas. Estas são distribuídas pelas Diretorias Regionais e subdivididas pelas inspetorias fazendárias. Assim, o somatório dos resultados das inspetorias corresponde ao resultado das Diretorias regionais, o que em tese faz englobar todas as unidades no esforço de atingir a sua meta para contribuir com a meta global da diretoria à qual está vinculada.

Além disso, o PDF só é distribuído se a meta de arrecadação de todo o Estado for alcançada, significando que não basta que uma unidade alcance o resultado para que ela seja premiada. Sua criação está atrelada, segundo à administração, à necessidade de estimular o comprometimento dos servidores com os resultados organizacionais. No primeiro discurso sobre o PDF, o secretário afirma:

Mais do que aumentar a arrecadação, estamos criando, paralelamente à remuneração tradicional dos servidores da Secretaria, um estímulo ao comprometimento com os resultados da organização. Se o nosso objetivo como instituição é arrecadar tributos com eficiência e gerir da melhor forma possível os recursos públicos, esse passa a ser também o objetivo de cada um de nossos servidores ativos e de cada equipe nossa em qualquer lugar do Estado. Estamos deixando para trás uma realidade em que os servidores trabalhavam quase que exclusivamente em função do auto de infração ou do preenchimento de formulários... mas nosso resultado deve ser medido por arrecadação e outros indicadores modernos, não por volume de autuações (SEFAZ Notícias, janeiro/2001, p.1)

Já demos um grande passo com a instituição do PDF, que além de motivar a todos no cumprimento das metas, eleva os resultados da organização e é um efetivo instrumento de reconhecimento do trabalho de todos.”(SEFAZ Notícias, maio/junho, 2001, p. 6).

Neste discurso do secretário, dois importantes elementos devem passar a fazer parte do contexto social da organização: o comprometimento dos servidores com o resultado e o próprio resultado. Para o secretário, além do comprometimento a ser melhorado, a SEFAZ pretende substituir o antigo modelo baseado nos controles de formulários, onde o funcionário preenchia uma quantidade enorme de formulários durante o seu trabalho, mas que não

significava necessariamente resultados para a organização, por um trabalho em que o que passa a importar mais é o resultado da ação dos servidores. É um aprofundamento do discurso gerencialista na SEFAZ (BRESSER PEREIRA, 1998). O que passa a ser valorizado é o resultado alcançado e o controle gerencial sobre as ações que levem aos resultados, apontados no texto pelo “indicadores modernos”.

A partir de 2001 e até 2003, a organização dedica uma parte importante em suas comunicações para tornar “conhecidos” os seus sistemas de mérito que vão premiar financeiramente os indivíduos pelos seus esforços, mas também vai possibilitar o crescimento dentro da carreira em que cada um se encontra.

Em primeiro lugar destaca-se o PDF por ter sido implementado antes do sistema de avaliação individual. Dele se diz:

Entre as ações de destaque de 2001, está o prêmio por Desempenho Fazendário – PDF, instituído em fevereiro de 2001, com o objetivo de premiar o desempenho e o esforço conjunto para aumentar a arrecadação do Estado. Baseado em sete diretrizes, o PDF tornou-se uma importante ferramenta de valorização e **estímulo ao trabalho fiscal**, o que é comprovado através do cumprimento das **metas de arrecadação** estipuladas em cada trimestre (SEFAZ NOTÍCIAS, dezembro, 2001)

Por outro lado, havia a necessidade de se estabelecer um **estímulo** financeiro variável sobre a **superação de metas de arrecadação**, para o qual se haveria de ter um justo suporte de concessão, uma sistemática moderna e justa. Esse estímulo seria depois chamado de PDF – Prêmio por Desempenho Fazendário (SEFAZ, 2003a, p. 3)

O PDF ganhou espaço no discurso da alta administração já que se trata de uma premiação de valor significativo, se comparada à remuneração dos servidores. E na percepção da alta administração, ele seria uma forma de desenvolver nos servidores a cultura da busca por resultados, com comprometimento, por exemplo. Isso é visto também, nas alterações que foram feitas a partir de sua implantação como forma de torná-lo mais atrativo para os servidores e mais benéfico para a organização. Para isso, a alta administração aproveitou a criação dos indicadores de desempenho e atrelou uma parte do PDF aos resultados individuais e coletivos dos indicadores. Neste sentido, o PDF depende tanto da arrecadação dos tributos como da eficiência organizacional medida pelos indicadores.

Os indicadores de desempenho foram criados em 2000 e servem para medir a eficiência da organização como um todo e das unidades que a compõem. Segundo a alta administração,

Instrumento gerencial criado com o objetivo de permitir que os inspetores identifiquem e otimizem o desempenho geral da sua unidade, os Indicadores de Desempenho da Gestão Fiscal Tributária funcionam também como ferramenta de

avaliação das inspetorias, juntamente com as metas de arrecadação. Procurando demonstrar com clareza a atuação da unidade em diversos aspectos, tanto administrativos quanto operacionais, os Indicadores, após sua implantação em abril deste ano e dois trimestres avaliados, apresentaram resultados extremamente positivos. São 24 Indicadores compondo diversos grupos, que avaliam obrigações tributárias, fiscalização vertical, monitoramento, pessoal, estoque de baixas, negociação e cobrança, qualidade dos autos e informatização do contribuinte (SEFAZ Notícias, dezembro de 2000, p. 5)

De 24 indicadores de desempenho criados em 2000, para algumas poucas áreas, eles evoluem para 98 em 2003, e abrangem praticamente todos os processos da secretaria, mesmo em áreas meios e em processos não finalísticos. No caso específico do PDF, a influência dos indicadores se revela no impacto sobre a apuração do resultado para o seu pagamento, pois, “ dez por cento do Prêmio por Desempenho Fazendário será calculado com base nos indicadores a partir do 1º trimestre de 2003, dividido em 5% com base nos resultados da unidade e 5% pelos indicadores de toda a SEFAZ” (SEFAZ Notícias, abril de 2003, p. 5). O que se percebe no discurso da alta administração em relação ao PDF é a necessidade de convencer os servidores da importância de comprometer-se com a sua unidade e com a organização como um todo. Neste contexto, o PDF assume outra vez a temática dos **resultados e do comprometimento com a unidade e com toda a SEFAZ.**

Além da busca pelo comprometimento com a unidade de trabalho e a totalidade da organização, a alta administração buscando ainda desenvolver de forma mais forte o sentido do resultado na organização, faz alteração na Lei do PDF para incluir duas outras variáveis na apuração da premiação. Em maio de 2004, a alta administração inclui a possibilidade de aumento da premiação para aqueles que alcançarem metas estabelecidas de recuperação de crédito<sup>1</sup>. Como o trabalho da fiscalização basicamente é de cobrança de crédito tributário, um incentivo para que sejam produzidos autos de infração com valores mais significativos pode contribuir para aumentar os resultados organizacionais e por conseqüência aumentar o valor da premiação dos indivíduos. Na mesma alteração, incluiu-se a possibilidade de premiar aqueles servidores que apresentarem as melhores idéias que possam ser aproveitadas pelo Estado com objetivos de **aumentar a arrecadação, reduzir o gasto público e combater a sonegação fiscal.**

Nos discursos seguintes ainda é possível compreender que a alta administração atribuía ao PDF o sentido mesmo do comprometimento e busca de resultados por todos os membros da organização. Isto pode ser inferido da matéria incluída na edição de

---

<sup>1</sup> Valor identificado pelo servidor fiscal na atividade de fiscalização que o contribuinte deixou de pagar ao Estado, na data correta

janeiro/fevereiro de 2005, quando se destaca que **‘pela primeira vez o PDF será pago a todos os servidores pelo multiplicador máximo’** (SEFAZ Notícias, janeiro/fevereiro de 2005, p. 3). Indica isso que mesmo com a implantação do multiplicador em maio de 2004, somente em 2005, os servidores conseguiram atingir o teto máximo possível.

O PDF enquanto instrumento de estímulo para a superação de metas, diferente da menção que se faz à própria reunião de metas não tem a mesma quantidade de citações nas publicações oficiais. Como se trata de uma consequência da arrecadação da qual se presta contas nas Reuniões de Metas, possivelmente o PDF tenha se inserido no contexto das metas e perdido espaço nas discussões, apesar do seu valor significativo por se tratar de uma parte importante na remuneração dos servidores da SEFAZ-BA. Entretanto o que se depreende desta ausência seja a possibilidade deste instrumento não ter surtido o efeito sobre a cultura desta organização ao ponto de torná-lo parte das suas significações culturais.

Das publicações analisadas, bem como das informações disponíveis na intranet da organização, o PDF só é mencionado quando alguma alteração é feita em seus métodos de avaliação e apuração, ou quando do anúncio do seu pagamento para os servidores. Para se ter a dimensão exata deste fato, até 2006, o PDF ainda permeava as notícias dentro do SEFAZ Notícias, incluído nas discussões das Reuniões de Metas. Em 2007, as menções ao PDF restringem-se a poucas linhas informando sobre o recebimento do referido prêmio pelos servidores, sem nenhuma grande análise sobre os resultados organizacionais.

No primeiro trimestre de 2008, referindo-se ao último trimestre de 2007, ainda há uma nota sobre o recebimento (Intranet SEFAZ, 31 de janeiro de 2008), é quando não mais se fala nele, exceto quando da alteração da carreira do fisco (Intranet SEFAZ, 31 de março de 2009). Isto em certa medida parece indicar o que já foi mencionado acima, da incapacidade de este instrumento ter se tornado um artefato cultural, dentro das representações simbólicas para os membros desta organização. Neste aspecto, é importante resgatar a crítica efetuada por Aktouf (1994) sobre a incapacidade de os gestores organizacionais conseguirem criar, modificar ou destruir elementos da cultura como se estes fossem apenas mais uma variável dentro dos subsistemas organizacionais.

Interessante acrescentar também que este mesmo artefato para a alta administração assume também o tema da valorização do servidor e uma melhoria na relação entre alta administração e os servidores. Segundo se destaca “a adoção do PDF deu início a uma nova fase de relação da SEFAZ com seus servidores. A premiação é um efetivo meio de reconhecimento do trabalho e da dedicação de todos no cumprimento das metas

estabelecidas” (SEFAZ Notícias, março/abril, 2001, p. 3). Neste discurso, percebe-se claramente o grande foco do PDF para a administração: a busca de alcance dos resultados. Mas para isso, agrega ao sentido desta figura, temas que sensibilizam os servidores como a **valorização e o reconhecimento do trabalho**. Na concepção de Fiorin (2008), é a estratégia da sedução com os trabalhadores. Ao dizer que a SEFAZ reconhece o bom trabalho e a dedicação, ela espera convencer os indivíduos a se envolverem ainda mais com a organização que por tentação oferece a recompensa financeira.

Ao destacar a expressão da **melhoria da relação com os servidores** a SEFAZ faz referência a discursos que permeiam a organização como a falta de diálogo com os servidores, bem como a negativa da organização em atender demandas dos servidores principalmente salariais. Neste sentido, a organização se mostra interessada em disseminar a ideia do resultado, confrontando o discurso contrário da falta de interesse em atender demandas da categoria.

Apesar da significação atribuída pela alta administração ao PDF desde a sua criação, a alta administração parece começar a atribuir ao PDF um sentido diferente do que inicialmente foi previsto, apesar de sempre manifestar-se valorizando a busca de resultados, comprometimento e valorização do trabalho individual e coletivo. Em discurso proferido em fevereiro de 2001, o secretário da fazenda fala dos ganhos do plano de carreira que ele pretende implantar na SEFAZ. Durante seu discurso, quando exemplifica os ganhos dos servidores ao longo dos últimos anos, ele diz declara que os servidores devem fazer as contas de seu salário, considerando também o valor do PDF dividido por 3(três) e acrescentando-se o resultado ao salário SEFAZ Notícias, janeiro/fevereiro, 2001, p.4).

Dentro deste discurso, por mais que se tente mostrar os ganhos do servidor ao longo do tempo, reduz-se a importância do esforço a ser realizado para a obtenção do referido prêmio, na medida em que reforça-se o discurso produzido fora da alta administração, incluindo os sindicatos e os servidores em geral, de que o PDF, na verdade, é uma forma de aumentar o salário do fisco, sem aumentar o salário dos aposentados, uma vez que, se prêmio fosse, não deveria compor base de cálculo quando se estivesse discutindo aspectos salariais, já que o prêmio seria algo incerto, e dependente dos resultados organizacionais.

Em certo momento, e em função desta associação a partir do plano de carreira, o PDF assume outro significado dentro da organização que seria apenas de remuneração e não mais de busca de resultados ou comprometimento. Isso vai se ampliar no futuro na medida em que o próprio discurso da Alta administração começa a reforçar este sentido. Por outro lado, o



PDF perde completamente a importância como estímulo para a produtividade na medida em que as notícias veiculadas pela organização deixam de falar deste prêmio gradativamente. Além disso, em 2009, o novo governo que assumiu o governo do estado, em 2007, fez incorporar o PDF aos salários dos servidores técnicos administrativos, completamente, o que para estes, não mais existe a possibilidade de perder por qualquer motivo a premiação já que ele tornou-se salário. Neste mesmo processo, foi incorporada uma parte significativa aos salários do grupo fisco, e feita uma escala de incorporação de 20% de todo o PDF. Neste sentido, o prêmio foi perdendo sua inicial intenção de promover aumento de arrecadação, comprometimento dos servidores e busca de resultados individuais e coletivos.

No que se refere às estratégias de persuasão utilizadas pela alta administração para fazer com que o PDF alcançasse os objetivos pretendidos, é possível identificar duas estratégias mencionadas por Fiorin (2008): a tentação e a sedução. A tentação se apresenta no discurso do valor da premiação a ser recebida pelo servidor se as metas definidas foram alcançadas. A primeira menção ao PDF destaca que ele

será proporcional à soma da remuneração creditada a título de vencimento, gratificação de produção e gratificação pelo exercício do cargo de provimento temporário...Seu valor máximo equivale a 35% dessa soma multiplicado por um fator de 1,0 a 1,5, de acordo com o grau de responsabilidade vinculado à função desempenhada pelo servidor (SEFAZ Notícias, janeiro/2001, p.2)

Enquanto a tentação oferece os benefícios recebidos pelo envolvimento dos servidores e o cumprimento das metas de arrecadação e dos indicadores de gestão, a sedução se manifesta pela constante declaração das qualidades dos servidores do grupo fisco. No caso em análise, diz-se sobre os servidores e os motivos que levaram o secretário a implantar o PDF:

O alto grau de profissionalismo dos fazendários baianos, hoje uma referência nacional, motivou a mim e ao governador a lançar mais esse desafio ao Fisco e a toda a SEFAZ. Aliás, o governador não cansa de reconhecer a excelência fazendária e tem dado apoio integral para a realização dos nossos trabalhos à frente da Secretaria (SEFAZ Notícias, janeiro/2001, p.1)

O empenho das unidades fazendárias foi fundamental para que a secretaria conseguisse alcançar este resultado, que garantiu inclusive o multiplicador de 1,6 no PDF dos 3º e 4º trimestres (SEFAZ Notícias, outubro/novembro de 2006)

Por fim, retoma-se aqui os temas ou valores associados ao PDF: **valorização do servidor, integração, foco nos resultados e comprometimentos** são os temas mais presentes na figura deste artefato introduzido na organização. Entretanto, com as questões que foram ocorrendo como inclusão dele nas discussões sobre o salário, alteração dos valores das metas quando estas não foram atingidas em um trimestre, alterações que garantiriam o recebimento

ou a redução do risco de não recebimento podem ter contribuído para que não tenha ocorrido o processo de simbolização e conseqüentemente tornado os valores associados a este artefato, distante das representações sociais dos membros da organização. Sobre isso, a então diretora de Recursos Humanos se manifestou: “o erro foi que na época, o secretário começou a mexer na meta para que todos recebessem, preferencialmente pelo máximo. Isso fez com que as pessoas começassem a perceber que não precisaria de muito esforço para seu recebimento” (ex-diretora de recursos humanos).

Entre as mudanças podem ser citadas a alteração quando a meta não foi atingida em um determinado trimestre, a possibilidade de acumulação dos valores de recuperação de crédito e depois a acumulação da arrecadação de um trimestre para outro. Na gestão atual, essa concepção não foi modificada. O PDF foi incorporado aos salários para os técnicos administrativos e foi incorporado em parte para os membros do grupo fisco.

### **5.1.7 Programa SATISFAZ: a valorização das pessoas e um ambiente agradável para se trabalhar**

*“transformar a SEFAZ em um excelente lugar para se trabalhar” (SEFAZ Notícias, março/abril/ 2001).*

As ações de valorização das pessoas começam mais fortemente com o SATISFAZ em maio/2001, e já nasce com um atraso em relação aos demais processos de modernização, conforme descrito por Silva e Fadul (2007) que demonstram um descompasso entre os processos de modernização que inclui as mudanças tecnológicas, reestruturações organizacionais e reformas de estruturas físicas e os processos de gestão de pessoas, mais especialmente. Tanto é verdade que durante o lançamento do programa em maio de 2001, diz-se sobre o mesmo:

O programa foi apresentado... que destacou a importância do engajamento de todos na definição das ações que irão melhorar as condições de trabalho na SEFAZ. A regra agora é voltar nossas atenções para o público interno. Vamos fazer com que toda essa informatização, esse salto qualitativo que alcançamos chegue ao dia a dia dos servidores e lhes dê melhores condições de trabalho e qualidade de vida (SEFAZ Notícias, 2001, p. 4).

Esse discurso reforça o tema da valorização das pessoas, ao mesmo tempo em que por silenciamento admite a falta de valorização de forma mais intensa das pessoas, apesar de se mencionar as ações do programa de qualidade realizado em praticamente todas as unidades da SEFAZ e os cursos de pós-graduação já oferecidos para muitos servidores, bem como os diversos treinamentos já oferecidos e realizados.

Por outro lado, desde agosto e setembro de 1995, com o levantamento sobre a situação das unidades da SEFAZ (SEFAZ, 1995) e com os diagnósticos efetuados pela empresa BDO Directa (1998), a secretaria já possuía em certa medida as situações que afetavam a satisfação dos servidores. Pode-se reforçar a percepção do atraso em relação às ações concretas em relação à gestão de pessoas já que os processos de prestação de contas dos resultados, através de controles seja pelo estabelecimento do PGM, seja pela implantação das metas e objetivos globais e também pela implantação dos indicadores de gestão já haviam sido implantados desde 1995.

O PGM começou no ano de 1995, a gestão de metas e indicadores de desempenho do ano de 2000. Isso reflete tanto a situação descrita pelo relatório apresentado pela própria organização de que a “insatisfação derivava do fato de que alguns controles já foram implantados sem a contrapartida para os funcionários” (SEFAZ, 1995, p. 63) ou como foi confirmado por Silva e Fadul (2007) de que as ações concretas de gestão de pessoas sofreram um descompasso em relação às demais ações de modernização.

Apesar desse descompasso entre as ações de modernização que incluem as áreas de tecnologia, atendimento pela internet, reformas nas instalações, aquisição de veículos, entre outras, é possível, entretanto afirmar que ações de caráter mais geral que afetavam as pessoas, estavam sendo realizadas na organização. E neste sentido, o próprio programa de qualidade é um exemplo. Do programa de qualidade nascem as primeiras ações no sentido de valorização do trabalhador e com a preocupação com a qualidade de vida dos servidores, mas ainda não havia ações mais estruturantes como por exemplo a criação do plano de carreira e a formalização do modelo de gestão de pessoas, processos que vão ocorrer a partir de 2001 com a criação do PDF e especialmente com a criação do SATISFAZ. Mas registre-se, por exemplo, os depoimentos sobre as ações do programa de qualidade:

Nesta etapa do processo de implantação da Qualidade Total, o objetivo é tornar o ambiente de trabalho harmonioso, organizado e motivador para a realização das tarefas do dia-a-dia, adequando a unidade às novas necessidades da organização. Com estas mudanças, os auditores terão maior conforto e ferramentas de trabalho mais eficientes para exercerem sua função (SEFAZ Notícias, junho de 1998, p. 3).

Outra sinalização da preocupação com a valorização dos servidores da SEFAZ estaria descrita na visão da organização que foi definida no ano 2000, durante a elaboração do 1º planejamento estratégico para a secretaria, pois até aquele ano, não havia sistematicamente planejamento conforme descrito anteriormente (SEFAZ, 1995). Segundo definição, a visão da secretaria era “atingir a excelência na administração fazendária, sendo reconhecida como uma organização inovadora e eficiente, que valoriza o seu quadro profissional e que se orienta por transparência, ética e responsabilidade social” (SEFAZ Notícias, novembro de 2000, p. 3). Neste sentido, é possível perceber, ao menos nos discursos e em algumas ações pontuais, a sinalização da preocupação da organização com a valorização das pessoas. Por fim, ainda em 2000, a alta administração apresenta um balanço de suas atividades e apresenta um discurso de que valorizar as pessoas tem sido um de seus objetivos. Declara desta forma:

A secretaria intensificou seu projeto de valorização de pessoal este ano, elevando o nível de conhecimento e competência do seu quadro funcional através de treinamento e qualificação, além de oferecer melhores condições de trabalho. Buscando constante aperfeiçoamento, a DRH desenvolve treinamentos técnico-operacionais e de qualidade e desenvolvimento gerencial, além do Programa de Pós-Graduação (PGS), com cursos de extensão universitária para diversas áreas da SEFAZ. Buscamos a excelência, oferecendo aos servidores suporte de capacitação profissional, ao mesmo tempo em que desenvolvemos ações de valorização pessoal e maior aproveitamento das potencialidades individuais. Este ano, foram realizados 503 treinamentos das áreas tributária, administrativa, de informática, financeira, do Programa de Gestão pela Qualidade Total e de Desenvolvimento Gerencial. Somente o PGS qualificou mais de 273 servidores em cursos de Direito Tributário, Auditoria Fisco-Contábil, mestrado em Auditoria, Finanças Públicas, extensão em Hermenêutica Jurídica, Administração Pública, Auditoria Governamental, especialização em Controladoria, Auditoria Pública, Gestão Securitária e Psicologia Organizacional (SEFAZ Notícias, dezembro de 2000, p. 3)

Por fim, na linha de sinalizar uma preocupação da alta administração com a valorização dos servidores, em janeiro de 2001, o governo institui o PDF, já discutido anteriormente. Com foco no reconhecimento da capacidade dos membros da organização e em busca de melhorias dos resultados organizacionais, o PDF se inclui na organização, segundo a alta administração, como um reconhecimento dos serviços de excelência que os servidores realizam para o Estado, e neste sentido, naquele momento, a alta administração estaria recompensando-os. Ressalta-se que Este é o discurso da alta administração.

Assim, é neste contexto de modernização que nasce o PROGRAMA SATISFAZ. Instituído em 04/05/2001, tinha como objetivo principal “transformar a SEFAZ em um excelente lugar para se trabalhar” (SEFAZ NOTÍCIAS, março/abril/ 2001). É interessante notar que a concepção do programa SATISFAZ foi matéria de edições anteriores ao lançamento oficial do programa pelo menos duas vezes: na edição de janeiro/fevereiro, 2001,

com uma matéria intitulada: O que é ser a melhor organização para se trabalhar”, e na edição de março/abril/ 2001 com uma matéria intitulada “um excelente lugar para se trabalhar”. Oficialmente o programa só foi lançado em maio/2001, sendo matéria especial do SEFAZ NOTÍCIAS na edição maio/junho/2001. Para o secretário da fazenda,

Transformar-se numa organização que, além de apresentar expressivos resultados, seja um lugar reconhecidamente bom para se trabalhar. A idéia é fazer com que os servidores encontrem não apenas **facilidades no seu dia-a-dia de trabalho**, como também sintam **orgulho e prazer** em executar suas tarefas, além de encontrar meios efetivos de **desenvolvimento pessoal e profissional** (SEFAZ Notícias, março/abril de 2001, p.1)

O processo de modernização viabilizado pelo PROMOSEFAZ nos garantiu um salto qualitativo muito grande, mas esse novo desafio amplia o leque de atuação. Reformar instalações, desenvolver sistemas e adquirir veículos e equipamentos de informática são ações que continuarão a ser feitas, mas agora, o secretário quer dar mais ênfase as ações que garantam condições para que todos os servidores sintam orgulho e prazer em trabalhar na Secretaria da Fazenda (Chefe de gabinete, SEFAZ Notícias, março/abril de 2001, p. 3)

O diferencial agora é que o esforço da administração estará voltado para um público muito especial, os servidores da Fazenda. Aliás, nesta última Reunião de Metas, o secretário deixou bem claro seu objetivo de direcionar o foco de atuação para o público interno. A primeira medida neste sentido foi a criação do Programa SATISFAZ, que já iniciou visitas às unidades fazendárias para ouvir os funcionários de cada regional sobre sistemas, equipamentos de informática, comunicação interna, infraestrutura e recursos humanos. E é exatamente para que o SATISFAZ cumpra o seu objetivo e nos proporcione mais satisfação e prazer no trabalho que sua **participação** é tão importante neste momento (SEFAZ Notícias, maio/junho de 2001, p. 2)

As ações vinculadas ao SATISFAZ dizem respeito à melhoria das condições internas de trabalho. Buscava, entre outras coisas “ definição e implementação de ações que garantam a melhoria das condições de trabalho e a satisfação do público interno”(SEFAZ NOTÍCIAS, junho/julho, 2001). O Programa a partir de sua criação iniciou um processo intenso de visitas a todas as unidades com objetivo de “ouvir as reclamações e sugestões para tornar a secretaria uma família feliz”. O SATISFAZ passa a ocupar praticamente todas as edições do SEFAZ NOTÍCIAS, coisa que o Programa de Qualidade praticamente deixou de fazer. Ao verificar as metas e objetivos do programa SATISFAZ percebe-se que ele acabou absorvendo alguns objetivos que pertenciam ao programa de qualidade, como a melhoria das condições físicas das unidades de trabalho e melhoria dos processos internos.

Nesta primeira fase do SATISFAZ, sua figura acaba sendo associada ao tema da “**grande família**” fazendária. No desejo de tornar a secretaria um excelente lugar para trabalhar as ações sempre foram orientadas para tornar o ambiente organizacional agradável para o exercício das atividades baseadas nas idéias de “**reconhecimento, confiança e cooperação** (SEFAZ NOTÍCIAS, junho/julho/2001). É uma visão baseada muito na idéia da

“cola” cultural que a partir dos valores coletivos torna a organização um verdadeiro compartilhar de idéias, filosofias e em particular crenças e valores culturais. A figura 5 apresenta o slogan da campanha do programa SATISFAZ, bem como os valores a ele associado.

**Figura 5 - Logotipo do Programa SATISFAZ**



Fonte: SEFAZ Notícias, dezembro/2001, p.3

A figura 5 acima procura tematizar a satisfação dos servidores, a integração e a idéia da construção coletiva a partir da “participação” de todos. Dela ainda é possível destacar o que se segue: “o programa SATISFAZ voltado para a melhoria das condições de trabalho e do público interno. O programa atuou pautado nas solicitações feitas pelos servidores durante visitas a algumas inspetorias fazendárias ” (SEFAZ Notícias, dezembro/2001, p.3). Entre as ações realizadas como fruto do SATISFAZ, destacam-se

Adoção de mudanças no modelo de fiscalização, redefinição do número de auditorias verticais a serem realizadas no trimestre, de acordo com a complexidade das ações fiscais, criação de um grupo com representação das inspetorias para discussão e avaliação da programação a cada trimestre, aumento da autonomia das inspetorias na definição das atividades de auditorias e de monitoramento e a formação de multiplicadores nas inspetorias para treinamento prático de sistemas, compensando tal atividade na programação fiscal (SEFAZ Notícias, junho/julho de 2001, p. 4).

Ajustes na programação fiscal com a redução da carga de trabalho. Aumento de diárias para deslocamento e revisão do valor pago a título de indenização de transportes. A coordenação do SATISFAZ, em conjunto com a diretoria geral, está agilizando os processos de licitação para a reforma das diversas unidades de trabalho. Além das unidades da Calçada, Bonocô e Iguatemi, já com obras em fase de conclusão, deve ser iniciada no mês de agosto a reforma na inspetoria de Camaçari. O programa já encaminhou também o edital para reforma e ampliação do posto de Vitória da Conquista e reforma das instalações do DTI, no prédio-sede (SEFAZ Notícias, julho/agosto de 2001, p. 3)

Como a estratégia de ação do programa previu a interação com os servidores e a realização de ações a partir da participação de todos, a questão dos salários e das carreiras

acabou ganhando espaço dentro da organização. Por isso, em setembro de 2001, o SATISFAZ apresenta a primeira proposta de Plano de Carreira para o grupo Fisco. Para a alta administração o plano de carreira, “foi concebido para valorizar a experiência, a capacitação e o desempenho de cada servidor”(SEFAZ Notícias, setembro/outubro de 2001, p. 1). Dentro das realizações ainda do SATISFAZ, destaca-se a criação do Núcleo de Desenvolvimento do Ser Humano (NDSH), que tinha como objetivo “assegurar aos servidores maior qualidade de vida e melhores condições de trabalho, além de estimular as potencialidades dos integrantes da SEFAZ para que alcancem plena realização pessoal, profissional e social” (SEFAZ Notícias, outubro/novembro de 2001, p. 4).

Dos projetos implementados pelo SATISFAZ o NDSH é o que mais vida longa teve, pois até o momento ele continua realizando atividades em busca dos objetivos definidos inicialmente. Ações de valorização são realizadas pelo NDSH como forma de melhorar a qualidade de vida dos servidores da secretaria. A partir de sua criação em fevereiro de 2002, o NDSH ganha importância no contexto da organização passando a aparecer sistematicamente em todas as publicações da organização. Segundo, a diretora geral à época, o NDSH foi criado “ em atendimento às demandas recebidas durante visitas do Programa SATISFAZ”(SEFAZ Notícias, fevereiro/março de 2002). Inicialmente vinculado à diretoria geral da SEFAZ, com o novo governo, o NDSH passa a integrar diretamente ao Gabinete do secretário da fazenda como forma de aumentar ainda mais a importância do trabalho realizado pelo NDSH.

Registre-se por fim, que muitas atividades realizadas pelo NDSH podem ser associadas à busca de **qualidade de vida, valorização dos servidores, melhoria da integração entre os indivíduos e melhoria da saúde dos servidores** da secretaria. Ações de vacinação, feiras de saúde, passeios com os servidores, campanhas contra tabagismo, entre outras ações desta natureza são o foco das ações do NDSH.

Avançando no tempo, o programa SATISFAZ propõe novas ferramentas para motivar os funcionários a participarem mais ativamente da vida organizacional. Incorpora-se ao programa um concurso de idéias, cujo objetivo é premiar aquelas idéias que ajudem a organização a aumentar sua arrecadação tributária ou reduzir o custeio da máquina pública. Em evidência volta o tema da **eficiência, dos resultados e da criatividade**, já objeto da figura GDFISCO que entre as diversas competências mensuradas está a criatividade. O concurso de idéias foi incorporado ao programa em junho de 2004.

O Programa SATISFAZ continuou atuando e em março/abril de 2002, ele apresenta um relatório das atividades já realizadas com o discurso de que conseguiu implantar diversas ações de mudanças para a melhoria da qualidade de vida dos servidores, conforme era o objetivo do programa: tornar a SEFAZ um excelente lugar para trabalhar. A figura 6 tematiza a participação dos funcionários no programa, quando são convidados a apresentar sugestões sobre como melhorar o ambiente de trabalho.

**Figura 6 - Reunião de apresentação de sugestões do SATISFAZ**



Servidores das diversas unidades da DAT-Norte encaminharam novas solicitações

Fonte: SEFAZ Notícias, maio/junho de 2002, p. 3

É importante registrar que os servidores resolveram de fato participar das discussões apresentadas pelo programa apesar da desconfiança e reclamações sobre a questão salarial. A foto acima descreve uma das reuniões realizadas pela coordenação do programa em uma diretoria regional. Depois das notícias sobre as reuniões realizadas em 2002, as notícias sobre o Programa SATISFAZ começam a desaparecer dos noticiários da organização. Há evidentemente o aparecimento de algumas ações bem específicas, apesar de importantes, como associação do SATISFAZ com as ações sobre o Plano de Carreira, o GD fisco, o concurso de idéias em 2004, atividades realizadas com a comemoração do dia das crianças em novembro de 2004, e um concurso de desenhos entre as crianças, filhos de servidores da SEFAZ em dezembro de 2004. Mas cada vez menos, a figura do SATISFAZ aparece nas publicações do SEFAZ NOTÍCIAS.

Registre-se, entretanto, que das ações do SATISFAZ, além das reformas nas instalações, do plano de carreira, o NDSH é o que ainda representa bem o sentido inicial ao criar este programa de busca de tornar a SEFAZ um lugar excelente para trabalhar, pois o NDSH continua atuando e realizando diversas atividades, tendo tido sua área de atuação ampliada com a criação de unidades de atendimento em todas as diretorias regionais. A partir de 2007, com o novo governo, o NDSH também continua, e aumentou ainda mais, a sua participação nas ações na organização. Isso pode ser visto na grande quantidade de notícias sobre as ações realizadas pelo NDSH que aparecem na Intranet SEFAZ.



Outro aspecto do SATISFAZ que merece destaque é o seu objetivo original de tornar a SEFAZ um excelente lugar para trabalhar. Isto porque mesmo com a nova gestão, o ideário do programa foi mantido e ampliado e o fato mais marcante deste processo, além da inclusão de um objetivo global nas metas da organização – Excelência na Gestão de Pessoas-, a SEFAZ em 2010 inscreveu-se junto à revista Exame para concorrer ao prêmio de pertencer ao grupo das 150 melhores para se trabalhar. Isso demonstra o mesmo sentido perseguido pela administração anterior que se repete nesta gestão.

Diante do que foi exposto sobre o SATISFAZ, é possível fazer algumas inferências e sua influência sobre a organização. Assim sendo, na figura do SATISFAZ, é possível pensar em alguns temas que representariam bem os objetivos da alta administração. Primeiro aparece fortemente a idéia da **valorização das pessoas**. Com busca de **qualidade de vida**, através das **melhorias das condições de trabalho**, criação NDSH, e a criação do Plano de Carreira, a alta administração sinalizaria que valorizar as pessoas faria parte da cultura organizacional a partir daquele momento. Os temas **integração, participação e democracia** também se associam à figura do programa, na medida em que se concebe que as ações realizadas são resultados das sugestões dos servidores, conforme citado constantemente pela alta administração.

Uma estratégia de silenciamento (Faria e Linhares, 1993) marcante no SATISFAZ é a não menção às questões salariais pela alta administração. No início do processo, diversos foram os objetivos mostrados para o programa, conforme descreveu a responsável pela condução do programa: "esse trabalho abrange desde a reforma das instalações físicas ao aumento da quantidade de equipamentos, passando por um amplo programa de treinamento que possibilite mais crescimento e desenvolvimento profissional"(SEFAZ Notícias, março/abril de 2001, p. 3). Note-se que questões salariais não eram muito bem-vindas às discussões dentro do SATISFAZ. Por outro lado, em uma das reuniões em que a equipe do Programa realizou em uma das unidades do interior do estado, um servidor levantou-se durante a apresentação e fez o seguinte questionamento, já que não se discutiu a questão dos salários: "o que adianta tudo isso, como reformas físicas, inspetorias bonitinhas, treinamentos diversos se o atendente não tem condições de visitar o dentista e apresentar-se para o cliente com a boca bonitinha e não faltando dentes?"(Observação direta de reunião).

Além disso, as formas de manipulação utilizadas pela alta administração para convencer os indivíduos da necessidade de aderirem aos valores propostos pelo SATISFAZ em sua maioria, é a tentação e a sedução. Tentação pela promessa de melhoria das condições

de trabalho, e sedução pelo discurso freqüente de que as ações derivam do reconhecimento das competências e comprometimento dos servidores da organização (FIORIN, 2008). Por outro lado, o SATISFAZ foi alvo de muitas piadas e ironias, como forma de minimizar os seus propósitos. Com isso, os indivíduos procuravam demonstrar sua insatisfação com a forma como a alta administração tratava as questões mais importantes na visão dos servidores e sindicatos.

### **5.1.8 Planejamento Estratégico e orientação para resultados**

Outro elemento implantado neste processo de modernização da SEFAZ-BA que incorpora formalmente alguns elementos com valor cultural é o planejamento estratégico. Como declara Schein (2004), entre os artefatos estão os planos estratégicos da organização. E neste caso, formalmente a secretaria, no processo de planejamento incorpora os valores voltados para o cidadão. Pois os demais aspectos já eram explorados anteriormente. O primeiro planejamento estratégico ocorreu em 2000. Após as reuniões que fazem parte do processo de formalização foram definidas as seguintes estratégias globais para a organização:

- a) Manter o equilíbrio fiscal
- b) Obter aumento da arrecadação
- c) Melhorar a qualidade de atendimento aos usuários dos serviços SEFAZ-BA (SEFAZ NOTÍCIAS, novembro/2000)

Um registro importante é a tentativa de tornar prática a questão da melhoria do atendimento ao usuário SEFAZ-BA. A partir da formulação das estratégias, a organização realizou duas pesquisas de satisfação do atendimento para verificar o grau de satisfação do usuário com os serviços prestados em 2002 e 2003. Após a pesquisa em 2002, um conjunto de atividades foi realizado para eliminar as deficiências apontadas pelos clientes, que em 2003 possibilitou uma avaliação mais positiva por parte dos clientes. Esse processo permitiu inclusive que a organização se destacasse em nível nacional e conquistasse um prêmio “por excelência” no atendimento ao usuário. (SEFAZ NOTÍCIAS, março/abril, 2005)

Importante registrar que formalmente a organização publica valores que entende serem adequados para a consecução dos seus objetivos. Ao fazer isto, ela pretende ver assimilados pelos seus funcionários, na medida em que utiliza as ferramentas disponíveis para a divulgação tanto das metas estratégicas como dos valores desejados através da publicação

da visão da organização. A divulgação dessas metas, missão e visão utilizou recursos diversos, tais como: confecção de murais específicos para fixá-los em áreas de circulação das unidades fazendárias, colocação na página de abertura da intranet e internet, confecção de adesivos e calendários de mesa para que todos os servidores pudessem vê-los constantemente durante a realização dos seus trabalhos. Sua visão foi formulada conforme descrita a seguir:

Atingir a excelência na administração fazendária, sendo reconhecida como uma organização **inovadora e eficiente**, que valoriza o seu quadro profissional e que se orienta por **transparência, ética e responsabilidade social** (SEFAZ NOTÍCIAS, dezembro, 2000).

A organização ainda em 2000 já introduz na figura do planejamento estratégico o tema da **inovação, transparência, ética e responsabilidade social**. A eficiência já era um tema mencionado em momentos anteriores a ano de 2000. Uma coisa que chama a atenção para o esforço feito pela organização para a divulgação das metas estratégicas, é que em 2002 foi realizada uma pesquisa de satisfação do servidor da secretaria da fazenda. Em uma amostra de 589 pessoas da organização, apenas 0,3% dos entrevistados conseguiram lembrar as três, metas, 8,1 % lembraram duas metas, 17, 5% lembraram de 1 das metas, enquanto que 34,1% não acertaram nenhuma das metas e 39,9% não responderam a pergunta (SEFAZ, 2002, p. 41). É um dado interessante que merece reflexões sobre as causas que levam os indivíduos a desconhecem as metas ou a não responderem às questões. Entretanto, partindo do pressuposto que as respostas não refletiam graus de insatisfação com a organização, o que por medida de retaliação não respondiam às questões, seria o reconhecimento de que há dificuldades efetivas de inserir nos indivíduos novos valores organizacionais, mesmo com a massificação das comunicações.

O planejamento ainda teve mais duas edições, já que neste primeiro o período abrangido foi de 2001 a 2003. Assim, para o período de 2003 a 2006, novas metas globais foram definidas, assim como para 2008 – 2011. Em 2003 as metas são definidas e modificadas em parte. Segundo o secretário, a mudança se justificava porque

Conquistado o equilíbrio fiscal, a secretaria parte agora para um novo desafio: a implantação de um novo modelo que estimule uma nova cultura na administração, pautado na preocupação não apenas com o equilíbrio das contas, mas também na qualidade do gasto público (SEFAZ Notícias, fevereiro, 2003, p. 4)

As metas para os dois períodos mencionados são abaixo mencionados no quadro

10:

**Quadro 10 - Metas estratégicas da  
Organização**

Período 2004 – 2006	Período 2008 – 2011
Crescimento Real da Arrecadação	Crescimento Real da Receita
Manutenção do equilíbrio Fiscal	Alcance do Equilíbrio Fiscal
Qualidade do Gasto Público	Busca da Excelência na Gestão de Pessoas
	Melhoria na Qualidade do Atendimento

Fonte: SEFAZ NOTÍCIAS, fevereiro, 2003; SEFAZ (2008)

Neste processo de planejamento, alguns aspectos continuam valorizados como é o caso do crescimento da arrecadação e o equilíbrio fiscal, fato normal para uma organização cujo negócio é a arrecadação de tributos e o pagamento das contas do Estado. Entretanto, para 2004-2006, desaparece o **foco no cliente**, sendo substituído pela busca da qualidade com o gasto público. Enquanto que em 2008-2011, o atendimento volta à cena, sendo incluída como meta estratégica a busca pela excelência na gestão de pessoas.

A análise das ações de planejamento estratégico leva a resgatar o que se discutiu no início deste texto sobre as atividades desenvolvidas pela organização no passado conforme mostrado no relatório SEFAZ (1995) quando as obras de construção de unidades da SEFAZ eram feitas por prefeituras ou empresas que não efetuavam nenhum planejamento para a construção daquelas unidades. Neste sentido, o discurso sobre o planejamento ganha importância na Alta administração e se repercute nas principais atividades da organização como é o caso da fiscalização seja ela nos estabelecimentos como no trânsito de mercadorias. É comum encontrar no noticiário da SEFAZ, tanto até 2006, como depois dele, discussões sobre o planejamento da fiscalização. Em relação a outras atividades também se percebe a preocupação da alta administração em disseminar a **cultura do planejamento** conforme descrito no início do projeto de modernização (SEFAZ, 1997).

A alta administração no período em que implanta a gestão das metas, procurou disseminá-las como forma de tentar envolver os servidores com os resultados organizacionais. A dificuldade de envolver os indivíduos concentrou-se no próprio comportamento dos indivíduos por baixo envolvimento demonstrado em outras situações, e no fato de que naquele período, ainda não havia nenhum dos instrumentos de premiação para aqueles que alcançassem as metas. As cobranças dos resultados situavam-se praticamente no topo da cadeia hierárquica, já que os dirigentes deveriam prestar contas das suas ações, durante as reuniões de metas. Neste caso, a intimidação era a forma de manipulação mais presente, já

que não havia outro instrumento de recompensa para aqueles que obtivessem melhores resultados. Assim, o receio de ser constrangido em público, acabava por incentivar os gestores a buscarem alcançar os resultados.

É possível ver esta estratégia de intimidação também percebida em forma de humor utilizado pelo sindicato quando destaca o estado de tensão em que os gestores ficavam antes das reuniões de metas, o que provoca o “aumento do consumo de água de coco nas imediações das unidades da secretaria”. Bem destacado por Rodrigues e Collinson (1995, p.1), “o humor pode ser um meio relativamente eficaz de expressar o descontentamento do empregado, especialmente onde as formas mais evidentes de resistência poderia provocar represálias de gestão”

### **5.1.9 O Plano de Carreira: Valorização das pessoas e crescimento profissional**

O plano de Carreira do Grupo Fisco foi implementado em março de 2002. A primeira notícia sobre ele pode ser vista no SEFAZ Notícias de setembro/outubro de 2001. E representava não só uma expectativa do grupo de funcionários, como também da própria alta administração, já que a falta de um plano de carreira sempre foi motivo para disputas internas entre funcionários, sindicatos e alta administração. Conforme descrito em relatório da organização em 1995, a SEFAZ teria começado a melhorar os controles internos, mas ainda não havia dado a contrapartida para os servidores o que teria gerado insatisfações dentro do grupo (SEFAZ, 1995). Por outro lado, durante levantamento de diagnóstico realizado em 1998, a empresa de consultoria responsável pela implementação de reestruturações no campo da gestão descreveu:

As questões mais valorizadas pelos servidores, na sua relação com a Secretaria, são justamente aquelas que foram objeto de uma avaliação mais crítica pela população da SEFAZ. São elas as questões Remuneração e Valorização e Carreira. Isto mostra, com muita clareza, a necessidade imperiosa de se implementar as mudanças necessárias nas Políticas ligadas a esses temas (SEFAZ, 1998, p. 6)

A questão mais relevante em termos da Política de Remuneração da SEFAZ é a inexistência de um Plano de Cargos Salários estruturado, fato esse que traz as seguintes consequências: a) não permite uma mobilidade adequada ao corpo funcional da Secretaria, em termos de progressão salarial e de carreira; b) leva a prática freqüente de desvio de funções, em função da inexistência de definição dos perfis técnicos dos cargos; c) o fato de os auditores terem uma remuneração igual, independente do cargo que ocupam, é altamente desestimulante para os ocupantes desses cargos”(SEFAZ, 1998, p. 8)

Registre-se entretanto que várias tentativas de implementar um plano de carreira foram feitas, mas não obtiveram sucesso, em função das intensas discordâncias sobre os aspectos do plano. Isso ocorreu com a primeira consultoria contratada em 1998, que abandonou o trabalho sem um plano elaborado. Da mesma forma com uma segunda consultoria empresarial contratada em 2000, que também abandonou o trabalho sem conseguir implementar um plano de carreira. Neste projeto de plano de carreira que começou a ser elaborado em julho de 2000 (SEFAZ Notícias, setembro, 2000), havia já um sinal dos valores que norteariam sua implementação: valorização do quadro profissional, estímulo ao autodesenvolvimento e estabelecimento de horizonte para crescimento profissional. Além disso, pretendia-se premiar a dedicação, a competência e o profissionalismo do grupo fisco (SEFAZ Notícias, setembro/2000, p.2). A SEFAZ-BA, pelas especificidades em termos das carreiras que a compõem, sempre teve dificuldades em lidar com este problema, tendo em vistas os diferentes interesses que giram em torno da questão das carreiras.

A instituição de um plano de carreira esteve em pauta desde o início do processo de modernização. Ele fazia parte inclusive do projeto submetido ao PNAFE como parte dos compromissos assumidos pela alta administração como objetivo a ser implementado, o que a falta dele poderia dificultar novos financiamentos para novos processos de modernização. Assim as pressões sobre a elaboração de um plano de carreira sempre foram intensas, e agora, a partir de 1996 toma uma dimensão externa em função das relações estabelecidas pela organização com organismos de financiamento. Desta forma era necessário “conceber e implantar plano de cargos, funções e carreira, definindo perfil, habilidades e formação profissional exigidos conforme as especificidades de cada área”(SEFAZ, 1997, p. 68).

Na figura do plano de carreira, há uma sinalização da necessidade de modificação em aspectos importantes na Administração Pública. Inserem-se questões que poderiam significar um avanço significativo na tentativa de limitar aspectos patrimonialistas, clientelistas, conforme descrito por Nunes (2003), Barros e Prates (1996). Segundo a alta administração,

Serão revistas e simplificadas as formas de atribuição de gratificação de produção e CET, atualizadas as funções dos cargos de auditor fiscal e de agentes de tributos estaduais e **fixadas regras para ocupação de cargos de direção** e assessoramento superior e para o desenvolvimento do servidor com base cumulativamente em tempo de serviço, **capacitação e desempenho**. O plano tem como objetivo principal criar um ambiente em que **qualificação profissional, dedicação e experiência** sejam valorizadas, num sistema de **desenvolvimento profissional, apoiado em mérito**” (SEFAZ Notícias, setembro/outubro, 2001, p.3).

Para a alta administração, o plano de carreira representa um avanço também na direção da administração pública gerencial. Discursos repletos de características gerencialistas são frequentes e ganham espaço nos projetos dos quais o plano de carreira é o mais importante para a SEFAZ. O plano de carreira sofreu inúmeras resistências porque não contemplava as expectativas de muitos servidores, principalmente dos agentes de tributos estaduais, cuja luta mais importante era assegurar a constituição do crédito tributário ou a criação da carreira única. Como isso não estava previsto, o sindicato articulou diversas ações de resistências no sentido de inviabilizar a implantação do plano nos moldes propostos pela alta administração.

Entretanto, nesse embate, a alta administração também se valeu dos seus aliados para aprovação do projeto conforme havia elaborado. Isso pode ser visto, em um momento em que em uma reunião promovida pelo sindicato para deliberar sobre o plano de carreira, a alta administração orientou os seus gestores a participarem desta reunião para ajudarem a aprovar o projeto conforme originalmente proposto. Foi uma situação inusitada já que os gestores não participavam regularmente de reuniões promovidas pelo sindicato que sempre se mostrou contrário ao grupo político que governava a Bahia desde o ano de 1991.

Em janeiro de 2002, através do SEFAZ Notícias janeiro/fevereiro, a alta administração divulga as principais expectativas advindas com a implantação do plano de carreira. Entre outras perspectivas, o secretário da fazenda declara que um dos objetivos do Plano de Carreira é o estímulo ao aperfeiçoamento profissional. Segundo ele, “vamos continuar trabalhando para tornar a nossa secretaria um local onde **profissionalismo e mérito** sejam cada dia mais valorizados”(SEFAZ Notícias, 2002, p.5). Pode ser acrescentado ainda o discurso seguinte que reflete o tema desejado pelo plano de carreira: “instituição do desenvolvimento na carreira via promoção com base em tempo, capacitação e desempenho, **criando a cultura da promoção por mérito**, até hoje inexistente na SEFAZ, através de uma sistemática moderna, com reconhecimento de experiência, formação e desempenho de cada servidor” (SEFAZ Notícias, fevereiro/março, 2002, p. 3).

De fato, é um discurso que busca refletir uma tentativa de combater o personalismo e patrimonialismo tão comuns na administração pública brasileira que não era muito diferente na Bahia. Registre-se que apesar disso, na SEFAZ desde o ano de 1991 com a posse do secretário da fazenda Rodolfo Tourinho, procurou-se afastar a SEFAZ das influências políticas tão comuns até aquela época, situação reforçada pela redução do número

de delegacias e pela formalização da restrição para indicação a cargos de direção apenas para membros do fisco.

No plano de carreira, há uma previsão legal de que os cargos gerenciais são preenchidos por funcionários da carreira fiscal, com preponderância para o cargo de auditor fiscal, com alguns cargos preenchidos por agentes de tributos estaduais. Entretanto, nesse sentido de afastar as influências políticas da gestão da SEFAZ, o Plano de Carreira cumpre um papel importante. No caso da SEFAZ, apenas o cargo de secretário e aqueles ligados ao gabinete do secretário são de livre nomeação. E mesmo dentro da SEFAZ, é preciso estar em algumas classes para assumir cargos mais elevados, o que elimina a possibilidade de indivíduos de fora da organização e pessoas recém-chegadas sem um conhecimento da organização, serem indicadas para cargos gerenciais. A esse respeito, declara a alta administração:

Instituição de requisitos objetivos para ocupação de cargos de direção, nível de capacitação medido pelo PROCAD e tempo de serviço e ampliação do número de cargos de direção exclusivos para auditores fiscais e ATEs. Esta é mais uma medida típica de carreiras estruturadas, que fortalece a profissionalização do fisco (SEFAZ Notícias, fevereiro/março, 2002, p.3).

É interessante registrar primeiro o personagem principal deste processo de construção do Plano de Carreira. Neste sentido, o secretário é este personagem que assume o papel importante de primeiro fazer aprovar o plano de carreira que para ele mesmo representa uma grande avanço para a categoria e para muitos servidores que apóiam a proposta encaminhada pelo secretário. Em segundo lugar, as estratégias de persuasão passam pela tentação e intimidação (FIORIN, 2008). Tentação quando declara insistentemente que o plano vai patrocinar o crescimento profissional dos servidores, vai possibilitar aumento salarial, mesmo que esse não seja o principal objetivo, e acaba sendo um ponto importante para os aposentados que com o plano terão suas remunerações aumentadas.

A estratégia de Intimidação aparece quando se diz sobre a necessidade de aprovação do plano de carreira na Assembléia Legislativa dentro de um tempo relativamente curto. Como havia uma necessidade de aprovação, em tempo curto, a alta administração exigia que a classe se manifestasse favorável ao encaminhamento do plano como ele foi elaborado, sob pena de alterações inviabilizarem a sua aprovação pelo governador e pela Assembléia Legislativa. Em resumo, a intimidação passa pela necessidade de ou tem este ou não tem nada. Essa perspectiva fica declarada em Carta Ao secretário, publicada no SEFAZ Notícias (fevereiro/março de 2002, p. 5):



Na realidade o que nós votamos não foi se apoiaríamos ou não o plano e o seu envio imediato à Assembléia, pois as duas propostas contemplavam tal situação, e, sim, qual seria o comportamento do sindicato no decorrer dos trabalhos legislativos. A maioria esmagadora optou pelo apoio total ao plano, até a aprovação final, sem discussões.

A elaboração do plano de carreira reforça alguns temas julgados importantes para a organização, já tratados em outras ações elaboradas anteriormente, a exemplo da avaliação de desempenho com a meritocracia e o fortalecimento do auto desenvolvimento. Destaca-se ainda uma tentativa de mudança de foco no processo de avaliação para o crescimento da carreira, fato que suscitou muitas controvérsias dentro da organização. O fato é que o primeiro enquadramento dentro das classes foi feita levando em conta o tempo de serviço na SEFAZ-BA e outros pré-requisitos como a formação acadêmica. Isto gerou muitas insatisfações porque pessoas que estavam na organização há muito tempo, e nunca tinham feito um curso superior ficaram enquadradas em faixas mais baixas dentro do novo plano de carreira. Assim é mencionada esta questão:

O importante de tudo isto foi, de fato, a inclusão dos fatores capacitação e desempenho como os decisivos para o crescimento na carreira, em detrimento do **fator tempo de serviço** que, embora não pudesse ser eliminado, teve sua importância reduzida para apenas um terço no valor total da promoção (SEFAZ, 2003a, p. 13)

Além disso, para as futuras promoções, o tempo de exercício total dentro da organização foi relativizado na medida em que deixa de ser um indicador de promoção, coisa sempre valorizada dentro do serviço público. Neste sentido, a organização passa a valorizar muito mais o **auto desenvolvimento, a profissionalização, o mérito, em detrimento do personalismo e patrimonialismo** tão presentes na administração pública, em termos de formação e treinamentos formais em detrimento do tempo de serviço no setor público.

Em 2009, ocorre uma alteração no plano de carreira do grupo fisco com a abertura de atividades anteriormente restrita aos auditores fiscais para os agentes de tributos estaduais e modificações nas atividades dos próprios auditores fiscais. É a primeira grande mudança ocorrida no plano de carreira depois de sua implantação em 2002. Nesta alteração, a principal questão tratada é a possibilidade de constituição de crédito pelos agentes de tributos, demanda existente há muitos anos, mas que a administração anterior não concordava em fazê-la. Tanto é assim, que nos discursos do atual secretário sobre a alteração proposta, é dito:

Todos sabemos que nesta questão de carreiras da Secretaria da Fazenda existem demandas históricas e de complexa resolução, que não poderiam ser tratadas nem plenamente equacionadas em pouco mais de dezoito meses de Governo. Não

obstante, sabíamos deste desafio e estamos tratando as questões com muita serenidade, firmeza e responsabilidade (Intranet SEFAZ, 04 de setembro de 2008).

O Plano de Carreira revela um valor importante na análise dos fatos aqui apresentados. O plano de carreira implantado em 2002, foi fruto de decisão do secretário da fazenda, após tentativas infrutíferas de criar comissões de servidores para deliberarem sobre as suas condições e características. Naquele primeiro momento, foi criado um grupo de modelagem para o plano de carreira, que por percepção de uma tendência em prol dos auditores fiscais (havia 15 pessoas no grupo, sendo apenas 2 ATEs), os trabalhos acabaram sendo paralisados. Com isso, o secretário assumiu a responsabilidade de propor e encaminhar, como foi feito, um plano para a categoria. Houve muitas resistências por parte do sindicato principalmente, e de parte dos Agentes de tributos estaduais, já que o pleito mais importante para eles não havia sido contemplado no plano. Entretanto, ações do secretário junto aos gestores fizeram com que o plano fosse aprovado. Em 2009, o fato parece se repetir. O então secretário da fazenda constituiu um grupo de trabalho com representantes dos auditores fiscais (IAF) e do sindicato, com a presença de representantes também da procuradoria, conforme descrito abaixo:

No início do ano de 2007, um grupo de trabalho composto por membros da administração e das entidades representativas dos servidores foi criado com o objetivo de analisar o então cenário do Grupo Fisco na Bahia e tentar buscar soluções possíveis para os problemas - salariais e de carreira - vividos pela equipe da SEFAZ. Contudo, as discussões foram encerradas sem produzir nenhum consenso (Intranet SEFAZ, 02 de abril de 2009)

Entretanto, o resultado foi o impasse como no primeiro plano. Da mesma forma, o então secretário assumiu a responsabilidade com seu gabinete de apresentar um plano de carreira, o que foi feito e aprovado. Interessante: os procedimentos e comportamentos são idênticos no que se refere à aprovação do plano de carreira. A única diferença é que no primeiro pode-se dizer que os auditores foram vencedores, pois não aprovaram o pleito dos agentes de tributos e no segundo caso os agentes de tributos foram vencedores porque conseguiram aprovar o seu pleito.

Assim sendo, que valores ou temas estão associados à figura do Plano de Carreira? Em primeiro lugar para a administração, **a eficiência, a eficácia, o comprometimento, a valorização das pessoas.** Tanto no primeiro quanto no segundo plano, os objetivos e discursos são os mesmos para as mudanças propostas. No caso do segundo plano de carreira, é possível ver incorporados novos elementos, conforme descrito pelo atual secretário da fazenda:

Foram dezenas de reuniões e conversas que tivemos e continuaremos a ter com os fazendários, sempre buscando a linha do entendimento. O mais importante é que estamos dando um passo seguro e que aponta para a concretização dos pilares de administração estabelecidos para esta gestão: **participação, valorização do servidor e efetividade** (Intranet SEFAZ, 2 de setembro de 2008)

E como estratégia de manipulação, pode-se verificar conforme dito anteriormente, a sedução e a tentação foram bem utilizadas. Na tentação, aparece o discurso da melhoria dos resultados para a organização, e na sedução, percebe-se o argumento do reconhecimento pelo secretário das competências e atividades já desenvolvidas pelos agentes de tributos estaduais, conforme ele declarou que são demandas históricas que estão sendo resolvidas, já que na prática as coisas ocorrem como se estão decidindo agora.

#### **5.1.10 O Sistema de Gestão de Desempenho do Grupo Fisco – GD Fisco: avaliação de desempenho e desenvolvimento na carreira**

*“SEFAZ lança Gestão de Desempenho” (SEFAZ Notícias, novembro/dezembro, 2002)*

Por outro lado, o GDFISCO começa a ganhar espaço e comentários desde o ano de 2001 e início de 2002, a partir da implantação do plano de carreira. Em outubro de 2002, foram iniciadas as etapas de implantação do sistema de avaliação. O GDFISCO é um sistema de avaliação de desempenho dos funcionários do grupo fisco da SEFAZ-BA, que ocorre a cada dois anos. Para a alta administração, o GDFISCO representa um avanço no que se refere à avaliação dentro do setor público. Assim:

Empenhada em atingir a excelência em administração tributária e ser reconhecida como uma organização **inovadora, eficiente, transparente, ética e responsável**, a SEFAZ propõe mais um desafio na busca da **valorização do seu quadro profissional**: implantar um sistema de Gestão de Desempenho até o final do próximo ano (SEFAZ Notícias, novembro/dezembro, 2002, p. 4)

Desse processo acontecem as promoções dos funcionários a classes funcionais superiores com respectivo aumento salarial. Neste sentido, o sistema funciona como um instrumento de acompanhamento de desempenho, cujo resultado final pode contribuir para a promoção dos servidores. O GDFISCO possuía como objetivos: (SEFAZ, 2003, p.9)

a) contribuir para a diferenciação e o reconhecimento do desempenho individual;

- b) Conscientizar o servidor quanto aos objetivos organizacionais e seu papel para o alcance desses objetivos
- c) auxiliar o desenvolvimento do servidor
- d) subsidiar a promoção do servidor
- e) proporcionar a troca de percepções entre líderes e colaboradores
- f) estimular o fortalecimento do trabalho em equipe
- g) Maximizar os resultados para a organização

É importante notar que na mesma linha do PDF, o GDFISCO é implementado com objetivos importantes no que se refere à política da SEFAZ-BA em desenvolver novos valores culturais dentro da organização. Explicitamente um dos valores culturais é o “diálogo”: “o GD Fisco não foi implantado meramente para aferir a performance individual, mas para estabelecer uma cultura do diálogo permanente entre líderes e sua equipe, melhorando a comunicação e os resultados da organização”(SEFAZ Notícias, março/abril, 2005, p.3). Ainda segundo Costa e Anjos,

Com foco no **desenvolvimento das pessoas** e na formação de uma **nova cultura** organizacional, baseia-se num modelo **mais participativo e empreendedor**, com equipes mais próximas e atuantes, sendo o papel do líder fundamental nesse processo, pois auxilia o desenvolvimento dos colaboradores, acompanhando, orientando e incentivando o aprendizado contínuo dos servidores fazendários. O GD Fisco é um processo participativo e permanente de planejamento, acompanhamento e avaliação do desempenho do servidor, e se utiliza da negociação de compromisso como ferramenta para avaliação processual durante o período analisado (COSTA; ANJOS, 2009, p. 109)

Esta mesma intenção de tornar o GD Fisco e seus instrumentos auxiliares, uma ferramenta eficiente de gestão com foco na participação cujos resultados sejam positivos para os servidores e para a organização, estão descritos ainda no início do processo de implantação do GD Fisco, conforme declara a diretora de recursos humanos à época:

Caberá a cada servidor planejar seus treinamentos e cursos junto com seu gestor ao longo de sua carreira, não somente pensando em cumprir a carga horária para obter pontos para o Programa de Capacitação e Desenvolvimento – PROCAD. O objetivo deste programa não é acumular carga horária, mas gerar resultados para a organização e promover o efetivo desenvolvimento do servidor (SEFAZ Notícias setembro de 2003, p.7)

Segundo a proposta do sistema, a avaliação é feita no modelo de 180°. O avaliado tem conhecimento sobre os pontos que o avaliador lhe avaliou e também avalia seu superior imediato. Além disso, como o sistema se propõe a auxiliar no processo de promoção, outros critérios são utilizados para este fim, como o pré-requisito em termos de formação acadêmica e a participação sistemática em cursos durante o período da avaliação que sempre ocorre a cada dois anos. Dentro da figura GDFISCO alguns temas estão presentes para a organização.

Como se tem mencionado neste trabalho, a organização sempre em seus projetos traz à tona a importância da mudança cultural como área a ser modificada para o sucesso de seus empreendimentos. Com o GDFISCO não é diferente. Dele menciona-se:

É uma **mudança cultural**, uma verdadeira quebra de paradigma em se tratando de avaliação de desempenho (SEFAZ NOTÍCIAS, novembro/dezembro, 2002, p.5)

O primeiro cuidado que tivemos na implantação do GDFISCO foi **formar a cultura** e criar a figura do líder-educador. O gratificante é que os servidores, de uma forma geral, compreenderam que esse é um processo construtivo, por isso vem sendo bem aceito. Entendemos este ano como excepcional, um ano de implantação, fortalecimento, ajuste, aprendizagem do processo e **consolidação da cultura** (SEFAZ NOTÍCIAS, Julho, 2003)

Assim sendo, o GDFISCO e seus temas principais ocupam as publicações internas por um período significativo. Entre os temas mais tratados pela implementação do GDFISCO está o **trabalho em equipe, meritocracia, auto desenvolvimento e a maximização de resultados organizacionais**. Diversos discursos podem ser citadas para reforçar esta percepção:

O objetivo da DRH é que a aplicação do GDFISCO contribua para que o servidor se sinta **reconhecido** e também consciente do seu papel no grupo, vindo a fortalecer o **trabalho em equipe** e a estabelecer um clima de maior intercâmbio e de **maximização de resultados** (SEFAZ NOTÍCIAS, novembro/dezembro, 2002, p. 4)

Na SEFAZ, por exemplo, a filosofia da **meritocracia** foi empregada na concepção da Gestão do Desempenho do Grupo Fisco, o GDFISCO, que começou a ser implantado na secretaria em outubro do ano passado. Assim, diante da especificidade do serviço público, a avaliação de desempenho por mérito torna-se instrumento de crucial importância para a valorização profissional e o estímulo ao **auto desenvolvimento**” (SEFAZ NOTÍCIAS, julho, 2003).

Um fato importante neste quesito de promover a massificação dos valores desejados através dos meios de comunicação organizacionais foi negligenciado no que se refere ao GDFISCO. Pois a partir de sua implementação em janeiro de 2003, as edições do SEFAZ NOTÍCIAS praticamente não se dedicaram a veicular grandes informações nos meses que se seguiram. Somente no mês de julho/2004, o sistema de avaliação volta a cena com maior intensidade tendo uma matéria de duas páginas naquela edição. E naquela edição, os temas abordados anteriormente voltam à cena: **meritocracia, autodesenvolvimento, trabalho em equipe, foco em resultados organizacionais e valorização do servidor**. Aparece com mais força a idéia da **participação** no processo de avaliação, não muito citado nas divulgações anteriores. Além disso, como critérios de avaliação dentro do sistema GDFISCO foram definidas as seguintes competências a serem mensuradas durante o processo de avaliação: comprometimento, planejamento e organização, liderança e comunicação, capacidade empreendedora e relacionamento interpessoal para o grupo de gestores e

comprometimento, conhecimento do trabalho e auto desenvolvimento, qualidade e produtividade, criatividade e iniciativa e relacionamento interpessoal para o grupo técnico.

É importante ressaltar a importância do resultado organizacional na concepção do GDFISCO. Ele é parte integrante do processo de avaliação na medida em que as negociações de objetivos individuais derivam necessariamente dos objetivos da unidade à qual o indivíduo está subordinado, objetivos que derivam dos objetivos estratégicos da organização. Assim, esperava-se que o GDFISCO desse também uma contribuição com o aumento do desempenho organizacional, na medida em que as metas individuais estariam interligadas com os resultados organizacionais. Além disso, uma parte do processo de avaliação está vinculada ao desempenho dos indicadores de gestão existentes na organização.

Desta forma, além da capacitação e tempo mínimo em cada classe, o indivíduo seria avaliado também pelos indicadores de sua unidade nos “quatro trimestres anteriores ao da aplicação da avaliação individual”(SEFAZ Notícias, novembro/dezembro, 2002, p.5). Neste sentido, estaria existindo uma vinculação entre a carreira do indivíduo constante no Plano de Carreira, o GDFISCO e os resultados organizacionais, já que os resultados dos indicadores refletiriam na nota de avaliação de desempenho que poderia afetar o processo de promoção do indivíduo, caso sua unidade não tenha tido bom desempenho. Assim, se fortaleceria o comprometimento.

No caso dos resultados individuais, o resultado da avaliação absorvia 20% dos resultados dos indicadores individuais. Como os indicadores estavam atrelados ao controle dos processos gerenciais, ficaria fácil verificar a aderência dos servidores ao processo de gestão dos indicadores na medida em que os resultados comprometeriam as possibilidades de promoção. Por isso, a eficiência na gestão das atividades também aparece como um tema associado ao GD Fisco, por meio dos indicadores de desempenho. Dele se afirma: “o modelo traz como **novidades o compartilhamento de indicadores, cujo resultado depende da ação de mais de uma área**. Além disso, os indicadores de desempenho **representam 20% da avaliação individual do servidor do fisco** e passam a **influenciar diretamente no cálculo para pagamento do PDF** de cada trimestre”(SEFAZ Notícias, março/2003, p. 4).

Após a edição de julho/2003, o GDFISCO praticamente desaparece das notícias oficiais da organização, pelo menos em termos de publicações no SEFAZ NOTÍCIAS. Problemas de ordem na implementação fizeram o processo diminuir o ritmo de implantação, sendo o mesmo retomado apenas no mês de julho/2004, um ano após as últimas notícias.

A paralisação do processo de implantação decorreu de denúncia feita ao Ministério Público pelo Sindicato à época que havia considerado irregular a contratação de consultores para a fase de treinamento dos servidores no processo de avaliação. Segundo a alta administração, “o programa será retomado depois de o Ministério Público ter considerado regular a contratação de consultores, pela SEFAZ, para implantação do sistema de avaliação de desempenho”(SEFAZ Notícias, junho de 2004,p. 8).

Em julho de 2004, o GD Fisco é a matéria mais importante da edição do SEFAZ Notícias, ocupando a matéria de capa. Nos discursos contidos no interior do jornal, a diretora de recursos humanos esclarece dúvidas sobre os motivos da paralisação da implantação e apresenta diversos discursos como forma de convencimento dos servidores para que se engajem no processo. Entre as declarações, há a tentação no sentido de promessa para a promoção, conforme declarado que ‘b novo cronograma prevê promoção no final do ano’ (SEFAZ Notícias, julho de 2004, p. 1). Há também depoimentos de vários gestores que consideram o sistema de avaliação importante para a organização ao tempo que procura garantir a adesão dos servidores ao processo:

O processo de negociação foi muito tranquilo, com muito diálogo. Os colegas conseguiram ouvir e fazer ponderações. Discutir os pontos de conflito. Todos os servidores se mostraram comprometidos e acredito que agora o pessoal vai retomar com o mesmo ânimo (Gestor 1)

O que vai determinar a promoção é o crescimento na carreira é o desempenho. É importante contar com esse tipo de avaliação no serviço público (Gestor 2 )

A receptividade do grupo tem sido muito grande. Essa é uma ferramenta válida porque estimula a criação de um vínculo maior entre organização e servidor. Acredito que, com o GD Fisco, o servidor vai passar a conhecer mais o negócio SEFAZ (Gestor 3).

Um aspecto importante que se infere deste processo de retomada é o silenciamento que se faz ao valor participação ou o seu contrário o autoritarismo. Durante o processo iniciado em 2002, havia queixas de que o processo estaria sendo “imposto pela alta administração”. Isso poderia ter sido inicialmente notado quando da primeira versão do Sistema que contemplava apenas a avaliação de 90°. Sistema este que permitira apenas o superior avaliar os subordinados. Quando da retomada, a diretora de recursos humanos se manifesta a respeito deste protesto, mas alguns discursos podem levar a compreender que possivelmente, a dimensão participação não teria disso muito importante no processo inicial. É dela os discursos que dizem que

O GD Fisco é mais do que um sistema de avaliação de desempenho, ele foi transformado em um sistema de gestão de pessoas, por isso precisamos reavaliar as

negociações, mas antes estamos nos reunindo com todos os servidores do fisco para tirar dúvidas, esclarecer questões e consolidar as decisões (SEFAZ Notícias, julho de 2004, p.3)

Por fim, o GD Fisco se encontra inserido em todas as edições das publicações da organização, principalmente porque em 2005, ocorreria a primeira avaliação de desempenho através deste instrumento. Por isso, sua constante aparição ajudaria a manter os indivíduos atentos aos processos na medida em que o sistema não deveria ser pontual, isto é, parar um dia a cada dois anos e atribuir uma nota aos demais indivíduos. Ao contrário, a filosofia do sistema foi concebida como processual (COSTA; ANJO, 2009). Tanto é assim, que com este sistema de avaliação, os gestores que passam a ser chamados de “líder-educador” ganhariam uma importância maior no contexto da organização. Esta expressão serve para informar ao novo gestor o novo papel de participante ativo do desenvolvimento dos seus subordinados.

Diante disto, as notícias sobre o GD Fisco se multiplicam nas edições desde janeiro até o período da avaliação efetiva que ocorreu em julho de 2005. Entre as matérias podem ser destacadas: “GD Fisco promove treinamentos “(SEFAZ Notícias, fevereiro/março de 2005,p.7); “hora de decisão: GD Fisco inicia avaliação por mérito” (SEFAZ Notícias março de 2005, p. 2). Por fim, depois desta primeira avaliação, percebe-se de fato que o Sistema de Avaliação desapareceu do noticiário da organização. Ele é lembrado apenas em situações quando ocorrem as avaliações a cada ano, e no momento das promoções pois os servidores ficam na expectativa de terem seus salários aumentados. Ao levar em conta os discursos da diretoria de recursos humanos na gestão passada e na atual, de que o GD Fisco seria um sistema processual, participativo, atrelado à busca de resultados individuais e coletivos, o seu desaparecimento do contexto da organização, demonstra que o sistema de avaliação não conseguiu fazer-se integrar às representações sociais dos membros da organização, e também da própria alta administração, o que dificulta a transformação cultural a partir deste artefato.

As estratégias de persuasão (FARIA; LINHARES, 1993) ou manipulação (FIORIN, 2008) são interessantes na implantação do GD Fisco. Há evidentemente uma mistura de estratégias que podem ser identificadas neste processo. Primeiro é possível identificar a tentação na medida em que o resultado do processo de avaliação é a promoção do indivíduo a classes superiores que garante aumento salarial. A alta administração declara que “na **meritocracia**, o profissional sabe que seu esforço **será recompensado** por uma promoção, por aumento de salário ou por aperfeiçoamento”(SEFAZ Notícias, julho/2003, p. 3). Além disso, ela reforça a tentação quando declara que “ a avaliação de desempenho por



mérito torna-se instrumento de crucial importância para a valorização do profissional e o estímulo ao autodesenvolvimento” (SEFAZ Notícias, julho/2003, p. 3).

A persuasão discutida por Faria e Linhares (1993) se manifesta na perspectiva do posto e do pressuposto. Ao declarar as características que pretende desenvolver nos servidores (posto), a alta administração esconde o que ela não considera adequado dentro da organização e gostaria de ver modificado, como a falta de compromisso por exemplo e a falta de visão com os resultados organizacionais (o pressuposto).

### **5.1.11 Integração: Um valor que é desejado em uma organização complexa.**

Ao longo do período analisado, através dos discursos da alta administração, o tema da integração praticamente percorre todas as ações que são desenvolvidas pela SEFAZ. Começa com o programa de qualidade em 1996, que em seus objetivos procurava fazer uma verdadeira integração das equipes dentro da secretaria. Quando se verificam as ações do programa de qualidade, percebe-se que entre elas havia treinamentos para desenvolvimento de equipes, passeios com todos os funcionários para hotéis onde eram desenvolvidas atividades de integração do grupo de forma a tornar as pessoas mais unidas dentro do ambiente de trabalho. No ano 2000, quando da elaboração do primeiro planejamento estratégico, a busca da integração fez parte de uma dos 39 projetos prioritários da organização: “elaborar programa específico de motivação e integração funcional” (SEFAZ Notícias, novembro de 2000, p. 3). Na concepção do SATISFAZ não é diferente. O discurso principal era tornar a SEFAZ um excelente lugar para trabalhar. Entre as muitas ações, a busca pelo bem-estar dos indivíduos era um desafio constante. É possível verificar diversas ações que representavam a busca pela integração dos indivíduos no ambiente de trabalho.

O PDF segue na mesma linha, na medida em que definiu premiações individuais e coletivas para os membros da organização. Não era suficiente bater cada um a sua própria meta. importante que **todos** pudessem atingi-las, pois o insucesso de um poderia significar o insucesso de todos. Quando da implantação do Plano de Carreira e do GD Fisco, não foi diferente. Entre as competências avaliadas pelo GD Fisco que ajudariam os indivíduos na promoção na carreira há uma denominada de **relações interpessoais**, que força o indivíduo a manter uma relação agradável com seus pares sob “ameaça” de perder pontos e não ser promovido.

Nas ações mais recentes também, com o novo secretário, a intenção da integração é a mesma. As ações neste sentido são intensificadas e sua participação em diversas reuniões denota seu interesse em ver a secretaria mais integrada. Há eventos os mais diversos e datas comemorativas que são utilizadas como estratégias para promover a integração das pessoas. Nas palavras do atual secretário,

Passamos a maior parte do dia no trabalho e momentos como esse, com a realização da Mostra de Talentos são fundamentais para que possamos ter uma SEFAZ mais alegre, mais produtiva e, principalmente, mais integrada. Somos excelência em arrecadação e vamos ser excelência também em ambiente de trabalho (Intranet SEFAZ, 16 de agosto de 2007).

Essa é uma administração voltada, entre outras coisas, para a valorização do ser humano, pois é a nossa equipe que engrandece a Secretaria. É nesse contexto que o curso é fundamental pois, além de permitir uma atualização da legislação do trânsito, fortalece os laços de integração entre os servidores. Por esta razão, quero que todos participem e opinem. Somente desta forma, poderemos melhorar ainda mais o nosso ambiente de trabalho (Intranet SEFAZ, 8 de setembro de 2008)

Esse é um encontro de integração e celebração de uma data muito especial, que marca a importância do papel de cada secretária no contexto da SEFAZ (Intranet SEFAZ, 1 de outubro de 2009)

Neste sentido, a alta administração reconhece a importância da integração e procura desenvolvê-la no comportamento diário dos servidores, através de elementos que vão sendo inseridos no contexto da organização, na expectativa de que estes sejam capazes de fazer parte das representações sociais dos indivíduos.

#### **5.1.12 Transparência e controle Social: Prestar Contas à Sociedade**

A transparência nas ações da SEFAZ começa a ganhar importância mais fortemente a partir do 1º planejamento estratégico elaborado pela SEFAZ-BA no ano de 2000. Até este momento, não existem ações ou discursos que permitam inferir a valorização da secretaria com a transparência ou o controle social por parte da sociedade, ainda mais porque a Lei de Responsabilidade Fiscal nasce exatamente em 2000, o que vai forçar os governos a prestarem contas de suas ações de forma sistemática à sociedade. No caso específico da Bahia, essa questão da transparência também era controversa, porque o governo que governou o Estado até o ano de 2006, não mantinha uma relação muito agradável com o Poder Legislativo, e com isso dificultava o acesso às contas do estado por parte dos deputados estaduais. Essa situação veio a ser resolvida no ano de 2007, com a abertura de forma mais ampla para aqueles que desejassem verificar as contas do estado.

Diante do mencionado acima, o que mais se aproxima de uma relação fisco – sociedade até o ano 2000, seria a inserção no Projeto do PROMOSEFAZ, do projeto de Educação Tributária, criado em 1999, com os projetos Sua Nota É um Show de Solidariedade, e sua Nota é um Show que permitem aos indivíduos ajudarem instituições de caridade ao doarem as notas fiscais para aquelas que concorrem a prêmios distribuídos pelo governo do Estado. Neste projeto, que tem como um dos principais objetivos “o aumento da conscientização da população quanto a função social do imposto” (SEFAZ,1997, p. 60), é a expressão mais próxima do conhecer as atividades desenvolvidas pela secretaria.

Diante da aprovação da Lei de responsabilidade fiscal (LRF)os discursos sobre a transparência começam a ser inseridos na organização pela alta administração. Por isso, em julho de 2000, aparece o primeiro discurso sobre o tema.

Transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. De acordo com o superintendente da SAF, a lei 101/00 abrange todas as esferas federadas e níveis de poderes. Seu norteamento está fundado na transparência quanto à ampla divulgação sobre os recursos arrecadados e gastos realizados, enquanto que a responsabilidade será apurada com a demonstração de equilíbrio das contas públicas (SEFAZ Notícias, julho de 2000, p. 5)

O que se depreende deste discurso é a pressão externa mobilizando a tomada de decisão dentro da organização. Neste sentido, as ações de transparência começam muito mais pela imposição legal do que por iniciativa do próprio governo da Bahia, ainda que em outubro de 2000, exista uma menção a um comitê criado especialmente “para monitorar as contas públicas na busca da qualidade do gasto público”(SEFAZ Notícias, outubro de 2000,p. 2). Aqui é a primeira vez que a expressão “qualidade do gasto público” vai aparecer e tornar-se lugar comum no governo. Ele se torna de tal modo importante que se transforma em objetivos globais da secretaria entre 2004 e 2006. Da mesma forma, ela é inserida na “visão” da organização: “se orienta por transparência, ética e responsabilidade social”(SEFAZ Notícias, novembro, 2000, p. 3).

Outras ações são realizadas na SEFAZ reforçando o discurso da valorização da transparência, como é o caso da reformulação da Auditoria Geral do Estado (SEFAZ Notícias, março/abril de 2001) e o início da prestação de contas pelo secretário para a Assembléia Legislativa do Estado (SEFAZ Notícias, junho/julho de 2001). A criação do Sistema de Apropriação de Custos Públicos – ACP também é outra ferramenta com objetivo de atender às expectativas de “aferir a qualidade do gasto público” (SEFAZ Notícias, fevereiro/março de 2002).

Após a notícia do Sistema de Apropriação dos gastos Públicos, em março de 2002, o tema da transparência só volta de forma mais visível em junho de 2003, com a criação da Corregedoria da Secretaria da Fazenda que é encarregada de “fiscalizar e revisar o trabalho dos auditores, garantindo maior transparência às ações e aos trabalhos desenvolvidos pelos agentes fazendários no estado” (SEFAZ Notícias, junho de 2003, p. 3). Segundo a alta administração, os valores de legalidade, oficialidade, impessoalidade, publicidade e eficiência são princípios éticos fundamentais que deverão ser acompanhados pela corregedoria. Na mesma linha da transparência e ética, cria-se o código de ética dos servidores do fisco da Bahia em 2003. Depois disso, excluindo as prestações de contas à Assembléia Legislativa, somente em setembro de 2004, o tema da transparência é retomado de forma mais sistemática ao se mencionar o programa **Prestando Contas ao Cidadão**. O programa foi

criado para dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos, disponibilizando ao cidadão, informações sobre a gestão das finanças do Estado. Os dados sobre receitas e despesas do governo do Estado podem ser acessados pelo público, em linguagem simples, através de menus e gráficos. O serviço conta ainda com um glossário de termos técnicos das finanças públicas (SEFAZ Notícias, setembro de 2004, p. 4).

Na mesma edição em que o sistema **Prestando Contas ao Cidadão** foi lançado, há também uma matéria sobre a ouvidoria do Estado que tem como objetivo garantir ao cidadão baiano respostas às suas manifestações, fazendo com que ele participe efetivamente da gestão do Estado. Assim, o discurso da transparência parece ganhar espaço na organização, ainda que seja em intervalos de tempo relativamente grandes, o que pode inviabilizar a internalização dos servidores dos valores associados à transparência.

Outra forma de inserir a preocupação com a transparência foi a inserção da expressão no nome do projeto de modernização da secretaria. De projeto de modernização da Secretaria da Fazenda, o projeto passou a denominar-se de Programa de apoio à modernização e transparência da gestão fiscal do Estado da Bahia (PROMOSEFAZ II).

Apesar de todo o esforço no sentido de tornar a transparência uma prática comum a partir dos discursos e ações produzidos no contexto organizacional, é a partir do ano de 2007, que a expressão transparência ganha maior espaço na SEFAZ-BA. Já nos primeiros meses do novo governo que assumiu em janeiro de 2007, os secretários da fazenda e da administração realizam atividades integradas com objetivo de racionalizar os gastos públicos, “principalmente no que diz respeito à transparência e à racionalização dos gastos públicos”(Intranet SEFAZ, 2 de março de 2007). Da mesma forma, aparece um discurso da parceria do governo do estado com a controladoria geral da União, cujo objetivo é “melhoria

da fiscalização da aplicação dos recursos públicos no estado e uma maior transparência perante os parlamentares e a população, das compras e gastos realizados pelo governo”(Intranet SEFAZ, 9 de maio de 2007). Entretanto o tema da transparência vai ganhar bastante espaço a partir da criação do Portal do Transparência Bahia. O sistema, criado em 1 de agosto de 2007, prevê que:

No Portal, a população baiana poderá visualizar os números das receitas, despesas, gastos com educação, saúde, os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o mais importante, terá acesso aos pagamentos feitos pelo Estado às empresas e/ou pessoas físicas fornecedoras ou prestadoras de serviço. Será possível saber também em que esse recurso foi aplicado, além dos convênios celebrados e recursos repassados aos municípios e entidades assistenciais (Intranet SEFAZ, 1 de agosto de 2007).

Para finalizar este tema, registre-se que o tema da transparência ganhou importância a partir do lançamento do Portal Transparência Bahia, com o secretário concedendo diversas entrevistas sobre o sistema e sua importância, técnicos da secretaria foram conceder palestras em universidades sobre o sistema e diversas matérias em jornais, rádios e canais de TV foram produzidas. Neste sentido, é possível associar diversas figuras ao mesmo tema, conforme descrito por Fiorin(2008). Neste sentido, corregedoria, código de ética, auditoria geral do estado, o sistema Prestando Contas ao Cidadão e o sistema Transparência Bahia serviriam como artefatos cujo significado é a **transparência** na conduta dos recursos públicos. Ao modo de Sahlins (1997), é possível perceber como diversos signos podem referenciar um mesmo sentido, da mesma forma que um mesmo objeto (artefato) pode representar um conjunto diverso de significados.

### 5.1.13 Participação e Democracia

A participação, definida como a possibilidade de os diversos membros da organização participarem da gestão da organização, ou pelo menos das decisões que afetam os seus trabalhos, também está presente no discurso da alta administração. Neste caso, a tentativa de fortalecer este valor dentro da organização começaria a partir do programa de qualidade, onde as reuniões pretendiam criar situações que permitissem aos indivíduos se envolverem nos processos que estavam em andamento na organização. Neste sentido, pode-se dizer que a participação teria sido incentivada a partir do programa de qualidade, mas se limitado a decisões sem muita importância no contexto organizacional.

A tentativa de participação mais efetiva patrocinada pela alta administração, após o programa de qualidade teria sido o grupo de modelagem do plano de carreira, iniciado em junho de 2000, mas que não conseguiu avançar. Depois disto, pode-se inferir que o PDF seria esse instrumento de favorecer a participação na medida em que os indivíduos poderiam, em busca de resultados coletivos, participar da elaboração das ações da sua unidade para que ela alcançasse os resultados positivos e todos fossem premiados por isso.

O discurso da participação se fortalece no programa SATISFAZ na medida em que se vê em diversos discursos a menção ao fato de que as ações foram tomadas após reunião com os servidores que solicitaram esta mudança. No caso do SATISFAZ, é muito comum verificar o discurso acima descrito. No caso do plano de carreira e do GD Fisco, também é possível verificar ações que só foram tomadas em função de ações dos servidores, o que poderia indicar algum grau de participação destes em relação às decisões organizacionais. Um exemplo importante foi a alteração da forma de avaliação de desempenho. Prevista inicialmente para ocorrer apenas no sentido vertical em que o superior avaliaria o subordinado, ela foi alterada para o modelo 180°, em que subordinados e superiores se avaliam mutuamente.

É possível encontrar muitos discursos da alta administração ao longo desse período em que se estaria valorizando a participação ou a democracia dentro da organização. Alguns trechos destes discursos podem ser destacados a seguir:

Secretário recebe comissão de agentes de tributos. Segundo ele, o processo de elaboração e implantação do novo sistema **requer ampla discussão** sobre todos os itens que compõem o projeto. Será reformulado o grupo de trabalho que está estudando a elaboração do plano de carreira, incorporando novos nomes de agentes de tributos dentre os indicados pela comissão (SEFAZ Notícias, outubro de 2000, p. 3)

As mobilizações conseguiram envolver funcionários, incentivando-os a um atendimento ao contribuinte ainda mais eficiente. Nesses encontros também são **estimuladas as sugestões dos funcionários** para uma gestão cada vez melhor. Além de **integrar** a equipe, esses eventos dão oportunidade de promover maior crescimento na vida profissional e pessoal dos funcionários da SEFAZ (SEFAZ Notícias, dezembro de 2000, p. 3)

**Atendendo a solicitações realizadas pelos servidores** durante as visitas do programa, o secretário autorizou novas regras para o pagamento de diárias voltadas para a programação fiscal e a revisão do valor pago a título de indenização de transporte, que já estão vigorando desde o início de agosto. Passo a passo, com a **participação de todos**, estamos construindo uma SEFAZ onde todos sintam orgulho e prazerem trabalhar (SEFAZ Notícias, julho/agosto de 2001, p. 1)

Eu gosto muito do que faço. Acho que a SEFAZ está vivendo um momento importante e é preciso **manter as discussões** para que tenhamos a SEFAZ que queremos (agente de tributos estaduais, SEFAZ Notícias, março/abril de 2002, p.8)

O **debate democrático** acerca das melhores opções para a administração pública esteve presente durante os últimos anos e foi um dos fatores decisivos para a obtenção das atuais condições de efetividade da SEFAZ (SEFAZ Notícias, junho/julho de 2002, p. 2)

Por falta de espaço, deixa-se de fazer citações sobre processos considerados pela alta administração como participativos até o ano de 2006, quando houve a mudança de governo. A partir de então, o discurso da participação ganha mais intensidade, inclusive com a inclusão mais freqüente do termo “democracia”. No início do governo, em um dos primeiros seminários realizados pelo atual secretário, ele declara: "Fico muito feliz de estar aqui com vocês e acho muito importante que a secretaria tenha sempre espaços de discussão democráticos como este aqui. Esta é uma gestão participativa e espero poder contar com o apoio de todos"(Intranet SEFAZ, 21 de março de 2007). No dia seguinte, em reunião conduzida pela Diretoria de Planejamento da Fiscalização, o então diretor reafirma a valorização do caráter participativo da nova gestão ao apresentar uma “proposta de Planejamento Participativo”. Segundo ele, haverá

a criação de um **Comitê gestor de fiscalização**, a implantação de um calendário **participativo** e a elaboração de um documento descritivo da programação de cada trimestre. Com esse projeto, queremos que tanto quem planeja a fiscalização como quem executa, participe de todo o processo de elaboração do planejamento dos trimestres (Intranet SEFAZ, 22 de março de 2007).

Em julho de 2007, iniciam as discussões sobre o novo Planejamento Estratégico da secretaria, e o tema da **participação** volta à cena dentro do discurso do secretário. Na abertura da matéria, destaca-se que o processo vai iniciar com a participação dos fazendários, para em seguida, aparecer o discurso do secretário, que entre os temas tratados destaca:

Iniciaremos neste mês a elaboração do Planejamento Estratégico da Secretaria da Fazenda para o período 2008-2011. Na nossa gestão, elegemos a busca por resultados, a **administração participativa** e a valorização do ser humano como diretrizes gerais. Estas também devem orientar a discussão do Planejamento. Haverá um Fórum de Discussão do Planejamento, composto por 70 servidores representantes de todas as unidades da SEFAZ e de empregados de empresas terceirizadas, que serão responsáveis por elaborar, apreciar e deliberar as propostas relacionadas com todas as fases constitutivas do Planejamento. Na composição do Fórum, deve ser **contemplada a participação de membros do corpo gerencial e do quadro técnico**, que representem os três segmentos funcionais - Auditores Fiscais, Agentes de Tributos e Funcionários Administrativos -, as atividades específicas (fiscalização de empresas, fiscalização de trânsito, atendimento, dentre outras) e, no caso do interior, as microrregiões (Intranet SEFAZ 08 de julho de 2007)

A participação também se manifesta nos discursos em que o atendimento às demandas dos servidores é mencionada. Neste sentido, há uma compreensão de que, na medida em que se atende ao pleito dos servidores, a gestão valoriza a participação e o

processo democrático na gestão da SEFAZ-BA. Assim sendo, alguns discursos podem ser destacados:

A equipe está bastante motivada e empenhada já que tanto os agentes de tributos como os auditores fiscais foram chamados para participar do processo decisório. Todas as atividades da IFMT serão agora compartilhadas, explica novo inspetor da IFMT-Sul. Para isso, já está sendo criado um **Comitê Gestor** do Trânsito com a **participação de quinze servidores**, grupo que será responsável pelo estabelecimento das diretrizes do trabalho da Inspeção e por apresentar as sugestões para todos os colegas (Intranet SEFAZ, 19 de abril de 2007).

Transparência na gestão do dinheiro público, combate à sonegação fiscal, **gestão participativa** e que valoriza o ser humano. Em 2007, a Secretaria da Fazenda iniciou uma nova etapa de sua história, fase esta que além da preocupação em arrecadar e administrar os recursos públicos para viabilizar financeiramente o desenvolvimento do Estado **tem a marca da participação dos fazendários**, sempre com o objetivo de fazer da secretaria um lugar de todos nós (Intranet SEFAZ, 22 de agosto de 2007)

**Elaborado com a participação dos gestores, inspetores, supervisores, além dos auditores fiscais e agentes de tributos** que atuam na fiscalização de estabelecimentos e no trânsito de mercadorias, o planejamento da fiscalização e as suas prioridades para 2008 já estão definidas pela DPF (SEFAZ Notícias, 24 de janeiro de 2008)

O curso de Capacitação e Integração é voltado especialmente para atender as demandas das equipes das IFMTs. É essencial ouvirmos uns aos outros e atentar à diversidade de idéias dos colegas. A **democracia significa** participação de todos” (Intranet SEFAZ, 28 de maio de 2008)

O diferencial do Gespública está na participação efetiva das pessoas na administração. Não adianta gerenciar de cima para baixo porque os resultados são absolutamente inócuos (Intranet SEFAZ, 2 de setembro de 2009)

Em muitos discursos proferidos pela alta administração, as expressões **processo participativo** e **democracia** são freqüentes, dando a entender que seria preciso desenvolver no contexto cultural da SEFAZ, esses valores como forma de tornar a SEFAZ um lugar melhor para se trabalhar. Em discursos igualmente pronunciados e registrados por este pesquisador, ao longo deste trabalho, foi possível verificar a presença quase constante destas expressões. É possível fazer duas leituras sobre este fato. Em primeiro lugar, o governo atual assumiu em lugar do governo do PFL que era tido como de direita, elitista e autoritário, principalmente na Bahia na figura do então senador Antônio Carlos Magalhães, e por conseqüência, seus seguidores teriam o mesmo comportamento. Assim, era preciso demarcar bem as diferenças entre os dois modelos de gestão. Em segundo lugar, os discursos do Partido dos Trabalhadores são pautados também na ideologia da participação, democracia, comitês e comissões com a participação da sociedade no processo decisório.

Neste contexto, a reprodução deste discurso dentro da SEFAZ representa apenas a reprodução de um discurso construído em uma instituição fora da secretaria mas que permeia todos os discursos elaborados dentro do grupo político atual. Isto é verificável na medida em que se analisam os discursos tanto do governador como de outros secretários do governo atual. Neste sentido, o que ocorreria na SEFAZ seria um dialogismo, ao modo de Bakhtin (2003), como também uma reprodução



de um discurso, que conforme Foucault (2000), é produzido porque quem a capacidade de produzir os discursos, neste caso, a instituição Partido dos Trabalhadores.

Neste caso, a apropriação dos discursos externos reforça a percepção de Rodrigues (2006) e Sillince (2006), no que se refere à influência do meio externo sobre a configuração da cultura e discursos internos. Os rituais de reuniões com a presença de servidores dos diversos níveis hierárquicos servem para reforçar os valores desejados pela organização dentro da concepção funcionalista de que é possível, através de ações e rituais adequados desenvolver e fortalecer os valores organizacionais (DEAL E KENNEDY, 2000).

#### **5.1.14 Profissionalização: uma tentativa de golpe no patrimonialismo e a valorização das pessoas**

Como toda organização pública que atua no Brasil, uma das grandes questões com as quais elas se deparam é a falta de profissionalização da gestão, principalmente no que se refere à indicação dos gestores em praticamente todos os níveis hierárquicos. Sempre foi muito presente a idéia da patrimonialismo que se apresenta na figura do clientelismo e que dificulta sobremaneira a profissionalização no serviço público.

Desde os anos 30, com a reforma burocrática realizada pelo DASP, a administração pública brasileira busca eliminar esta característica tão presente na forma de gerenciar as organizações públicas. Ainda assim, e mesmo com as tentativas de superar estes desafios, os males do patrimonialismo parecem resistir a todas as tentativas de mudança, conforme descrevem Pinho (1998), Martins (1997), Nunes (2003) e Barbosa (2003). No caso da SEFAZ da Bahia, o histórico não parece diferente. Pertencente à estrutura direta do governo do Estado, sofre as influências diretas das decisões políticas que ocorrem naquele. Assim, as mudanças que ocorrem na gestão do estado acabam por afetar a gestão dentro da própria SEFAZ.

No início do governo do PFL em 1991, que assume em lugar da oposição, a SEFAZ é entregue ao secretário Rodolfo Tourinho que até então trabalhava na iniciativa privada. Por isso, traz consigo todas as concepções que governam o mundo da gestão privada: gestão de resultados, cobrança dos subordinados, respeito à hierarquia, além do início das discussões sobre o avanço do neoliberalismo. Sua gestão inicial é marcada por conflitos por confrontar em certa medida, com o típico setor público com as características já mencionadas

acima: gestores indicados por “padrinhos políticos” e feudos políticos que decidiam em revelia da administração central, conforme descrito pelo relatório apresentado pela própria SEFAZ (SEFAZ, 1995), o que dificultava o planejamento da organização.

Neste sentido, é possível afirmar que no princípio do processo de modernização, a gestão da SEFAZ ainda era caracterizada por modelo muito próximo do paternalismo e clientelismo tão comum em toda a administração pública. Em função do perfil do então secretário, algumas ações começam a ser implantadas como forma de mudar tais características. Em primeiro lugar destaca-se o concurso público realizado em 1993, e a contratação de novos auditores fiscais para o quadro da SEFAZ. Isto viabilizou três fatos importantes: naquele período houve uma greve em função de insatisfações com o modelo gerencial do secretário. Com a paralisação dos servidores, o então secretário convoca de imediato, os novos auditores que assumem suas atividades e enfraquecem o movimento grevista.

Em segundo lugar, cria o PGM que permite ao secretário acompanhar o desempenho de todas as unidades da secretaria e seus respectivos gestores. Em terceiro lugar o secretário resolve substituir parte dos gestores da época pelos auditores recém-chegados. Essas medidas permitem ao secretário de certa forma minimizar a força existente nos redutos políticos existentes. Além disso, com a mudança dos gestores e a substituição desses novos gestores, que passaram a ser alvos de críticas dos antigos servidores, algumas características começam a aparecer na organização. Segundo uma entrevistada, “nesse momento, a SEFAZ começa a assemelhar-se a organizações privadas, no que se refere ao modo de vestir dos gestores. Eles agora parecem executivos. Passaram a andar de terno e gravata, pois começaram a visitar contribuintes, entre outras coisas”(AF21).

Outro fato que fortalece a tentativa de mudança em direção à profissionalização foi a reestruturação organizacional. Atendendo à expectativa de redução da burocracia estatal, fruto da concepção neoliberal e da reforma gerencial, a reestruturação reduziu o número de delegacias regionais de 13 para apenas 3 diretorias. Segundo se depreende deste fato, um dos grandes objetivos deste processo era a diminuição dos poderes políticos instalados nas delegacias que eram gerenciadas por pessoas indicadas pelos políticos de cada região. Com isso, ainda que houvesse alguma ingerência política, essa seria bem menor na medida em que a quantidade de cargos foi reduzida significativamente.

Com o processo de modernização em curso, alguns gestores iam sendo substituídos pelos mais novos auditores fiscais, que nas conversas de corredores, passaram a

ser chamados de os **meninos do secretário**, em função da pouca idade e do pouco tempo de serviço na secretaria, mas registre-se que todos já eram auditores fiscais, e nesse período, entre 1998 a 2001, praticamente só existiam auditores fiscais de carreira em cargos gerenciais. A maior das tentativas de minimizar o efeito político na Secretaria se deu com o plano de carreira instituído em 2002. Com ele, foram diminuídos os tipos de cursos de graduação possíveis para participarem dos concursos para auditor fiscal, e o mais importante na linha da profissionalização da gestão, foram criadas regras para o preenchimento dos cargos gerenciais. Assim, eliminar-se-ia de vez o clientelismo, pelo menos no sentido de colocar pessoas externas às funções da secretaria em cargos gerenciais. Entretanto, ressalve-se que isso, conforme descrito por Martins (1997) pode por outro lado favorecer a criação de uma burocracia estatal alheia às necessidades da sociedade e ao invés de patrocinar o gerenciamento com foco nas necessidades do estado e da sociedade, gerar uma forte tendência à concentração e busca da auto-satisfação.

Além dessas ações, diversos cursos foram realizados para os gestores tanto na linha técnica como comportamental e cursos específicos de pós-graduação. Foram enviados vários gestores para realizar curso no exterior, bem como se incentivou a formação acadêmica. Vários gestores participaram de cursos ministrados para empresas privadas com objetivo de assimilarem os preceitos gerenciais e implantarem-nos na SEFAZ.

Na gestão atual, que se iniciou em 2007 e se estende até esta data ( 2011), a profissionalização sofreu um aparente golpe no momento de transição, já que muitos gestores foram substituídos por outros gestores que eram agora próximos do novo governo. Após as mudanças, muitas atividades foram realizadas como forma de adequar os novos gestores aos desafios agora propostos pela secretaria. É possível mencionar vários seminários somente para os gestores, seminários para conhecimento dos sistemas corporativos, entre outros. Como houve muitos discursos no seio da organização de que as mudanças que se faziam eram meramente políticas, em cada substituição de servidores, a alta administração sempre ao lado do novo gestor disponibilizava suas características profissionais, como formação e, experiência profissional como forma de confrontar o “outro” discurso de que a secretaria teria se tornado política com a entrada do partido dos Trabalhadores no governo. Além desses seminários, a SEFAZ no ano de 2010, iniciou um extenso programa de formação gerencial, denominado Programa de Desenvolvimento Gerencial. Assim a SEFAZ caracteriza esse programa:

O PDG tem como objetivo o aprimoramento de competências gerenciais dos gestores da SEFAZ, propiciando conhecimentos sobre as diferentes dimensões da gestão, utilizando teorias, técnicas e ferramentas que favoreçam mudanças significativas na qualidade do desempenho profissional dos gestores no tocante à gestão estratégica de pessoas, projetos e processos fazendários. Ele foi elaborado conforme as diretrizes estabelecidas no Planejamento Estratégico da SEFAZ para os exercícios de 2008-2011, na busca de uma cultura gerencial focada em resultados organizacionais e na elevação da qualidade dos serviços prestados pela Secretaria junto ao cidadão frente aos desafios da moderna gestão pública (Intranet SEFAZ, 25 de fevereiro de 2010)

Como forma de convencer os indivíduos e a sociedade, a alta administração descreve as principais características da responsável pela condução do curso, a Fundação Dom Cabral. E estas competências são descritas da seguinte forma:

Criada em 1976, como desdobramento do Centro de Extensão da Universidade Católica de Minas Gerais, instituição autônoma, sem fins lucrativos, considerada de utilidade pública, em 33 anos de atuação, a Fundação Dom Cabral manteve sólida articulação internacional, que garante seu acesso a grandes centros produtores de tecnologia de gestão e a modernas correntes do pensamento empresarial. A Fundação Dom Cabral é um centro de desenvolvimento de executivos, empresários e empresas, que pratica o diálogo e uma escuta comprometida com as organizações, construindo com elas soluções educacionais integradas. É orientada para formar equipes que vão interagir crítica e estrategicamente dentro das empresas (Intranet SEFAZ, 25 de fevereiro de 2010)

Diante disto, percebe-se que o discurso da **profissionalização da gestão pública** é um discurso que permeia os períodos aqui analisados. Mesmo considerando grupos políticos diferentes, o discurso da profissionalização é muito semelhante. Para o processo de convencimento dos demais atores organizacionais, a alta administração, uso os diversos artefatos inseridos na organização como o PDF, o plano de carreira, o sistema de avaliação entre outros processos, como os cursos sejam eles treinamentos rápidos ou outros como a pós-graduação, que inclui especializações e mestrados.

#### **5.1.15 Foco no atendimento e sociedade: o cliente da SEFAZ é o rei?**

Os clientes da SEFAZ podem ser agrupados em três grupos principais. Os contribuintes de fato, aqueles que se constituem em empresas e que pagam tributos ao Estado. Os cidadãos comuns que por alguma demanda específica, precisam de serviços da secretaria a exemplo do pagamento do imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA) e mais frequentemente os profissionais de contabilidade, que concentram maior parte das demandas dos serviços da Secretaria e na maioria das vezes em nome dos contribuintes.

A preocupação com o cliente, composto do conjunto acima mencionado, começa a ganhar importância no ano de 1996, com o programa de qualidade. Como uma das premissas do programa de qualidade era a eficiência no trato com o cliente, havia no contexto do programa, vários treinamentos, palestras e cursos que retratavam a nova visão da SEFAZ-BA sobre o cliente. Entretanto, é a partir de 1997 que se formaliza este direcionamento da secretaria para na prática tentar desenvolver no contexto cultural a visão da importância do cliente. Isso começa com a inclusão de projetos específicos no PNAFE e a partir daquele momento, inúmeras ações e projetos são incorporados à organização.

No projeto, aparecem os primeiros planos para desenvolver a melhoria dos serviços de atendimento ao cliente: “criar mecanismos de assistência ao contribuinte, de modo a adotar soluções imediatas e acesso a informações de natureza tributária e fiscal, estimulando o cumprimento voluntário das suas obrigações tributárias”(SEFAZ, 1997, p. 9). E neste mesmo projeto, as metas de atendimento são inclusive definidas:” redução em 50% no tempo de atendimento e 100% das demandas do contribuinte atendidas em um mesmo local (Unidade de atendimento)”(SEFAZ, 1997, p. 10). Com isso, a alta administração esperava:

Mediante a concepção e implantação de novos e modernos sistemas de informática, que permitam a sua interconexão a outros sistemas e o acesso de usuários(contribuintes) aos bancos de dados da SEFAZ, via redes de comunicação, a exemplo da INTERNET, além de facilitar a integração e o intercâmbio de informações com o Fisco de outros estados, propiciará um salto qualitativo no nível de atendimento ao público (SEFAZ, 1997, p. 27).

Vê-se com isso uma declaração formal de que o atendimento ao contribuinte passaria a ser o foco das ações da secretaria. Neste sentido, é importante destacar algumas ações a serem implementadas como forma de informar a situação da organização no que se refere ao atendimento ao cliente até aquele período:

Conceber e implantar Modelo de atendimento ao Contribuinte: desenvolver sistemas de informações de apoio e suporte ao atendimento (protocolo fiscal e emissão de documentos fiscais avulsos); desenvolver ferramentas de informática que possibilitem o auto-atendimento e atendimento à distância; viabilizar a integração com a Junta Comercial, visando a padronização, unificação e racionalização dos procedimentos de inscrição e baixa do cadastro; conceber e implantar programas de orientação ao contribuinte; agilização e simplificação no atendimento ao contribuinte; melhoria na qualidade do atendimento ao contribuinte; aumento do nível de satisfação do contribuinte e usuário dos serviços fazendários; atendimento integrado e informatizado; processos de consulta e outras demandas do contribuinte através de atendimento eletrônico; arquivamento de imagens de documentos e eliminação de arquivos de papéis (SEFAZ, 1997, p. 57)

A descrição acima mais do que descrever o que se pretendia fazer, serve para mostrar o que até aquele ano não se possuía na SEFAZ-BA. A falta de tais mecanismos

evidentemente impedia que se prestasse um serviço de qualidade ao cliente. Some-se a isso, a especificidade de realização das atividades dentro da organização pela falta de padronização. Naquela época, era comum se verificar a “exclusividade da prestação de serviços” ao público. “Aquele serviço” somente o funcionário específico realiza e então, como os controles no setor público não são eficientes, a ausência daquele funcionário significava o transtorno para a vida dos contribuintes. Sobre estas dificuldades, é declarado que “faltavam condições tecnológicas e físicas, como também uma adequada capacitação do pessoal de atendimento das inspetorias e delegacias, o que comprometia a qualidade e a produtividade no atendimento ao público” (BAHIA, 2002, p. 57).

Após o início de execução do projeto PNAFE muitas ações foram implementadas no sentido de mostrar que valorizar o cliente passara a ser uma meta da alta administração. Com o programa de qualidade que avança com os investimentos do PNAFE, as unidades de atendimento passam por reformas físicas, treinamentos dos atendentes são realizados e começa um verdadeiro discurso em torno da **valorização dos clientes**. Desde 1997, é possível verificar a introdução de muitos instrumentos (artefatos e figuras) na organização que tematizam a valorização do cliente. Além das reformas nas estruturas físicas com a indicação de padronização e melhoria para o atendimento ao contribuinte, a disponibilização de serviços na Internet revelou-se a principal ação da organização.

As ações realizadas nas estruturas físicas e o avanço na utilização da rede internet para atendimento ao contribuinte são constantemente destacados em discursos da alta administração, antes no SEFAZ Notícias, até o ano de 2006, e, posteriormente, nas notícias na Intranet SEFAZ. Em junho de 1998, o então secretário de Administração afirma sobre a evolução da SEFAZ: “a SEFAZ alcançou um patamar de desenvolvimento reconhecido em todo o país. O seu último feito foi a criação do SEFAZ Auto-Atende, que automatiza os serviços ao público” (SEFAZ Notícias, junho de 1998, p. 2). Sobre isto, a alta administração declara:

Para garantir a **qualidade dos serviços prestados ao contribuinte**, a Secretaria da Fazenda implantou uma rede de serviços dotada com auto-atendimento através do site na internet e quiosques multimídia, além do atendimento personalizado nas unidades fazendárias e *call center*. Um moderno projeto de padronização e melhoria das unidades físicas foi implementado e, em agosto de 2000, foi inaugurada, no extremo sul da Bahia, a primeira inspetoria fazendária nos moldes da nova padronização. Todas as unidades estão seguindo o mesmo padrão, com amplos espaços internos, separados por divisórias à meia altura, em módulos de trabalho que permitem a visão e a integração entre os setores, além de atendimento personalizado. Com essas ações, os serviços prestados pela Secretaria da Fazenda garantiram mais agilidade no atendimento, alcançando elevados níveis de satisfação dos contribuintes em todas as diretorias regionais, conforme demonstram os

resultados das pesquisas de opinião realizadas nos anos de 2001 e 2002 (SEFAZ, 2003, p. 32).

No caso do site na internet, em 2003, após ter sido iniciado em 1998, com 35 serviços disponibilizados para o contribuinte (SEFAZ, 2003), ele chega a 2010 com 111 serviços disponibilizados para o contribuinte (Intranet SEFAZ, 15 de abril de 2010). Assim, a valorização do cliente ganha importância nos discursos da alta administração e é representado nas figuras da internet, reformas das instalações, treinamentos dos atendentes, contratação de novos servidores, pesquisas de satisfação do clientes e divulgação dos prêmios recebidos pela SEFAZ em função da preocupação com o cliente.

Uma tentativa de inserir de forma mais ampla a valorização do cliente no contexto social da organização, além das ações mostradas anteriormente foi a inclusão da “busca da excelência no atendimento aos usuários de serviços da Secretaria”(SEFAZ Notícias, novembro de 2000, p. 3), dentro das três metas estratégicas para o período entre 2001 a 2003. Ainda em 2000, quando da instalação de uma unidade nova em Salvador, o secretário se manifesta dizendo que “ a SEFAZ inaugura primeira unidade com pólo de serviços e novo modelo de *layout*, voltado para melhor atendimento ao contribuinte” (SEFAZ Notícias, abril de 2000, p. 3) E no caso dos serviços eletrônicos, afirma-se que

A partir de dezembro de 2000, o *website* da SEFAZ passa a oferecer aos contribuintes praticamente todos os serviços da área tributária hoje prestados nas inspetorias fiscais. O projeto faz parte do programa de melhoria no atendimento ao contribuinte inserido no PROMOSEFAZ, que prevê a realização dos procedimentos on-line via internet e quiosques multimídia, além de padronização do atendimento direto realizado nas inspetorias (SEFAZ Notícias, julho de 2000, p. 3)

Ainda como busca da melhoria do atendimento, a SEFAZ lança o sistema de rotinas que visava padronizar o atendimento em todas as unidades da secretaria. Para a alta administração, “ O Sistema de Gestão dos Procedimentos e Rotinas das Inspetorias (PRI) é um modelo de gestão estruturado para permitir a melhoria do atendimento aos contribuintes a partir de um padrão único de trabalho em todos os pontos de atendimento” (SEFAZ Notícias, setembro de 2000, p. 4). Neste processo de evolução do atendimento ao contribuinte, o marco mais importante para a alta administração da SEFAZ ocorreu em 2001, com o lançamento do Projeto SEFAZ 100% Internet. Com esse projeto,

A organização disponibiliza todos os serviços tributários no site da secretaria, dá novo contorno ao atendimento, reduzindo a burocracia e proporcionando acesso fácil, rápido e seguro a serviços e informações. Esse é, sem dúvida, o início de uma nova etapa no relacionamento dos contribuintes com a Secretaria da Fazenda, que viabilizou, de forma segura, o acesso do cidadão aos dados armazenados na SEFAZ e ainda tornou possível a realização via internet de todos os serviços tributários que

até então eram prestados somente numa inspetoria. Os usuários têm agora à sua disposição serviços e informações das áreas de legislação, cadastro, declarações, solicitações e autorizações, conta fiscal, fiscalização, IPVA e muitas outras (SEFAZ Notícias, janeiro/fevereiro de 2001, p. 6).

Outro marco em direção à valorização do atendimento ao cliente é a criação da Diretoria de Atendimento (DIRAT) em abril de 2001. Sua criação passa a compor mais uma das figuras que tematizam a valorização dos clientes na SEFAZ. Segundo a alta administração,

Com a criação da Diretoria de Atendimento, a SEFAZ pretende aumentar ainda mais a eficiência no atendimento aos seus 148 mil contribuintes. É mais uma iniciativa para aperfeiçoar a qualidade do atendimento, que, junto com a manutenção do equilíbrio fiscal e o aumento real da arrecadação, forma as três principais metas da Secretaria da Fazenda. Ela vai coordenar todas as ações de atendimento ao contribuinte, com ênfase no projeto SEFAZ 100% Internet (SEFAZ Notícias, março/abril de 2001, p. 4).

Interessante que na mesma edição que traz a criação da DIRAT, existe outra matéria com o seguinte título: “site da SEFAZ concorre a Prêmio Cidadania na internet”. Na matéria, o discurso busca a legitimação externa para o discurso interno sobre a valorização do cliente. Para a alta administração, no momento em que a SEFAZ é indicada para concorrer ao prêmio, é uma confirmação de que seu trabalho estaria sendo reconhecido. Da premiação, afirma-se que “o evento funciona como um fórum de discussão e apresentação do que há de mais relevante em modernização do serviço público, atendimento ao cidadão e gestão administrativa e financeira no setor público”(SEFAZ Notícias, março/abril de 2001, p. 7).

Após a criação da Diretoria de Atendimento, o discurso sobre a valorização do cliente perpassa praticamente todas as ações da secretaria e as edições seguintes das publicações, até o momento atual. A SEFAZ naquele período ganhou o referido prêmio em reconhecimento ao serviço prestado ao cidadão e em várias edições seguintes, conforme destaque em 2008:

A preocupação da SEFAZ em atender bem ao cidadão também foi destaque no ano de 2007. A Secretaria conquistou o prêmio Consumidor Moderno de Excelência em Serviços ao Cliente como a melhor organização do ano na categoria Serviços Públicos (Intranet SEFAZ, 3 de janeiro de 2008).

Na atualidade, a preocupação com o atendimento não tem sido diferente. Durante o planejamento estratégico já realizado pela atual administração, a melhoria da qualidade do atendimento volta a ser inserida como uma das metas estratégicas para o período de 2008-2011. Entre as ações previstas para o referido período, estão as seguintes:



Ampliar a interação entre os canais de atendimento; melhorar os processos de atendimento; melhorar a gestão e a infra-estrutura do atendimento; realizar adequação tecnológica do atendimento; ampliar os serviços eletrônico através da internet; ampliar os serviços do Call Center (SEFAZ, 2008, p. 3)

Em discurso recente sobre a valorização do atendimento, o atual secretário declara:

Com uma estratégia própria de atendimento que visa oferecer serviços de qualidade aos contribuintes baianos, a SEFAZ vem buscando ampliar as funcionalidades do site para facilitar a vida do contribuinte e evitar que em muitas situações ele tenha que se deslocar até um posto físico de atendimento da Secretaria para obter, por exemplo, uma Certidão Negativa de Débitos. Queremos tornar mais ágil e eficiente o atendimento ao contribuinte melhorando os serviços disponíveis e, sempre que possível, implementando novas ações de modernização (Intranet SEFAZ, 21 de fevereiro de 2008).

A declaração acima foi feita após o recebimento pela Secretaria pela “quarta vez consecutiva” do Prêmio Consumidor Moderno, oferecido às organizações que se dispõem a prestar serviços de qualidade aos seus clientes. E na mesma linha da gestão anterior, busca-se a legitimação dos processos de atendimento e do prêmio recebido com a citação de “outras organizações” que ganharam o prêmio: ‘Outras organizações premiadas foram a Infraero (Serviço Público Federal), Perdigão (Alimentos), Motorola (Celulares), Adidas (Calçados), Ford (Automóveis), Bradesco (Bancos de Varejo), entre outras’(Intranet SEFAZ, 21 de fevereiro de 2008). A lógica é interessante. A SEFAZ se encontra no mesmo nível de qualidade de atendimento que muitas empresas grandes e privadas.

Em 2007, a SEFAZ adere ao programa Gespública que “é a fusão dos Programas da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e Nacional de Desburocratização, sendo atualmente a mais arrojada política pública formulada para a gestão, possuindo três características fundamentais: federativa, essencialmente pública e focada no cidadão”(Intranet SEFAZ, 8 de novembro de 2007). Entre seus objetivos está o foco no cidadão. O cliente também é centralidade neste novo modelo de gestão como o foi no programa de qualidade e na reforma gerencial. Para o governo, a diferença está evidentemente no ser “essencialmente pública”, em confronto com o modelo gerencial que prescrevia a redução do tamanho do estado e a privatização de serviços públicos. Com a entrada da organização no programa, a centralidade do cliente também continua, já que entre as dimensões avaliadas pelo programa está a relação com o cliente e cidadão.

Entre os projetos inseridos no programa Gespública está a elaboração de uma carta de serviço, onde a organização declara e se compromete com o cliente quais e como pretende prestar os serviços que realiza, e sistematicamente é avaliada sobre a prestação

destes serviços. No caso da Secretaria, a elaboração da referida carta começou no ano de 2010.

A ferramenta, criada através de decreto presidencial (nº 6.932/09), é um documento elaborado pela organização pública da Administração Federal, Estadual ou Municipal, que objetiva informar a seus usuários os serviços prestados, como acessá-los e divulgar padrões e compromissos quanto ao atendimento. O processo de elaboração da Carta de Serviço na SEFAZ vem sendo dirigido pela Coordenação de Desenvolvimento Organizacional (CDORG) da UCS, e conta com a participação de representantes da área de atendimento das DATs Metro, Norte e Sul. Com a implantação da ferramenta todos os envolvidos na gestão da SEFAZ terão benefícios reais. Para o cidadão/usuário será possível conhecer os serviços e requisitos antes de procurar a organização. Com informação acessível, poderá **praticar o controle social** e o exercício da cidadania. No âmbito organizacional, a Carta de Serviço servirá para **legitimar sua imagem** perante a sociedade, otimizando os processos da organização e padronizando os procedimentos. Além disso, a ferramenta possibilita o ajuste da atuação do setor público às **expectativas do cidadão**. Já a sociedade terá maior credibilidade em relação à administração pública, assim como mais visibilidade dos serviços públicos. Diversas organizações públicas já elaboraram suas Cartas de Serviço, a exemplo da Anvisa, Ministério da Fazenda, Polícia Federal e Anatel, dentre outras.(Intranet SEFAZ, 2 de setembro de 2010)

Assim, é possível afirmar que o tema da valorização do atendimento ao cliente é freqüente nos discursos da alta administração. Essa temática se manifesta figurada em diversos artefatos, como o Projeto SEFAZ 100 Internet, pesquisas de satisfação, criação da Diretoria de Atendimento, freqüentes notícias sobre o atendimento na intranet, os Prêmio de Consumidor Moderno, e mais recentemente pelo Gespública e a carta de Serviços. É importante registrar também as diversas formas de manipulação utilizadas pela alta administração para fazer compartilhar este valor por todos os servidores da organização. Nos primeiros momentos do processo de modernização, estratégia de tentação foi a mais utilizada, junto com a sedução. A tentação de fazia com o discurso da promessa de melhoria das condições de trabalho e melhor profissionalização através dos cursos, conforme demanda apresentada pelos servidores e atendidas pelo programa SATISFAZ, segundo citado pela coordenação do programa: “ quanto à demanda relativa à treinamentos específicos para cada área de atendimento, a DRH já realizou um piloto na Infaz Iguatemi que deve ser estendido a todas as unidades”(SEFAZ Notícias, outubro/novembro de 2001, p. 3).

Após a realização da primeira pesquisa de satisfação em 2001, a alta administração propôs metas de atendimento para as inspetorias. Com isso, estimulou entre as unidades a competição, o que provocou certa dedicação dos gestores para corrigirem os problemas apontados nesta pesquisa, já que uma segunda pesquisa estava já contratada para ser realizada. Além disso, o conseguir estar entre as primeiras unidades em atendimento

permitira ter seu nome mencionado em público nas reuniões de metas e o recebimento de uma placa em reconhecimento pelo trabalho realizado para melhorar o atendimento na unidade.

A sedução se manifesta nas constantes divulgações dos resultados do atendimento, principalmente pelos prêmios recebidos e a menção de que a SEFAZ tem sido “referência em atendimento em muitos outros estados”. Em março de 2002, a edição do jornal traz a seguinte matéria: “ já somos Top 3 of iBest Regional e a votação continua. Dê seu voto até o dia 18 de abril para chegarmos ao Top 1 e consolidarmos mais uma vez o avanço da Secretaria da Fazenda no oferecimento de seus serviços on-line”(SEFAZ Notícias, março/abril de 2002, p. 6).

#### **5.1.16 Uma análise dos discursos da alta administração**

A análise da implementação das ações acima mencionadas serve para orientar este estudo no sentido de entender os principais objetivos desejados pela organização em todo o processo de modernização. Nota-se também, conforme citado em alguns trechos das publicações, uma necessidade pela transformação cultural dos membros da organização. Explicitamente absorve-se o discurso gerencialista proposto pela Reforma Gerencial de que o sucesso das mudanças organizacionais passa pela transformação cultural.

Esse discurso é reforçado pela compreensão de Marini (1996) ao entender que a mudança organizacional no setor público passaria necessariamente pela mudança das pessoas. Isto é, ou se efetuava uma transformação nos indivíduos componentes do setor público, ou as reformas pretendidas não teriam sucesso. Associada com este pressuposto também, está a visão funcionalista da cultura organizacional. Para este grupo, a cultura organizacional pode ser um elemento gerenciável, manipulável e controlável, além de mutável por ações gerenciais (SCHEIN, 2004; DEAL; KENNEDY, 2000; OUCHI, 1986). É a concepção de que a cultura é uma vantagem competitiva e que sua transformação vai fornecer á organização vantagens superiores às demais organizações (ALVESSON E BERG, 1992; MARTIN, 2007).

É possível verificar outro conjunto de medidas internas em busca da organização perfeita dentro dos padrões desejados pela alta administração. Entre elas podem ser citadas: intensificação e massificação de treinamentos na área comportamental, conduzidos por psicólogos, patrocínio de cursos de pós-graduação para a maioria dos funcionários da organização, treinamento gerencial intensivo com participações em cursos com grandes

organizações do setor privado, reforma das estruturas físicas em todas as unidades, realização de pesquisas de satisfação dos servidores da SEFAZ-BA (já foram realizadas três pesquisas), reestruturações e modernização dos sistemas de informáticas aplicados diretamente ao trabalho dos servidores, implementação do GESPÚBLICA mais recentemente, e a reestruturação do grupo fisco, em 2009, entre outras ações que poderiam, segundo a alta administração, impactar o comportamento dos indivíduos.

**Quadro 11 - Principais características da organização**

<b>Características iniciais – 1995</b>	<b>Características Desejadas</b>
Lentidão Rigidez Verticalização Desperdício Falta de Comprometimento com a organização Ineficiência Baixa produtividade Falta de foco no Contribuinte Falta de Foco em Resultados Individualismo Personalismo (na promoção e acesso a cargos) Falta de padronização Clientelismo	Rapidez Flexibilidade Horizontalização da estrutura Eficiência Produtividade Foco em Resultados Foco no Cliente Meritocracia Responsabilidade Social Ética Transparência Criatividade Trabalho em Equipe Auto desenvolvimento Foco na valorização das Pessoas

Fonte: elaboração própria

O quadro 11 destaca dois aspectos desta pesquisa. A primeira coluna retrata as principais características da organização quando o processo de modernização foi iniciado em 1995. Eram percepções a partir da visão dos gestores da organização que deveriam ser modificadas para as características encontradas na segunda coluna. Para isto, os diversos instrumentos foram criados, e aqui apresentados. Entretanto, o que se precisa verificar é a capacidade daqueles símbolos (figuras) criados pela organização para construir socialmente os significados que a organização pretendia. Sendo os símbolos uma construção social, que se associa a significados que são tecidos pelos indivíduos, resta saber o quanto estes elementos foram capazes de penetrar no cotidiano dos servidores a ponto de eles passarem a compartilhar destes elementos com os mesmos significados que a organização lhes atribui.

O processo de modernização de SEFAZ-BA traz em seu bojo um conjunto de figuras e temas considerados importantes e necessários para a transformação que se pretendia efetuar dentro dela, principalmente na cultura organizacional. Desta forma, algumas questões se destacam como interessantes do ponto de vista destas considerações. Em primeiro lugar

destaca-se uma absorção praticamente por completa do discurso existente no ambiente externo desta organização. Discursos propagados pela reforma gerencial, parte integrante da Reforma do Estado, são intensamente inseridos na organização como forma de torná-la gerenciável do ponto de vista da busca de resultados.

Esta perspectiva de inserção do discurso externo é bem tratada tanto na linha teórica das teorias lingüísticas, como no campo dos estudos organizacionais. Maingueneau (2005 ) considera a existência de um interdiscurso ao qual se remetem os discursos em determinada sociedade. Para este autor, os discursos sempre se referem a discursos que se explicam pela relações existentes entre eles. Na mesma linha, Bakhtin (1987) ao discutir o conceito de dialogismo, está preocupado com as relações que existem entre discursos. Segundo ele, uma análise mais cuidadosa dos discursos pode levar o analista a perceber que os discursos disseminados em algumas comunidades se remetem a outros existentes em um cenário externo, mais ou menos distante. Nesta mesma linha Sillence (2007) discute como os discursos organizacionais estão impregnados por discursos que são disseminados fora da organização.

A análise desta primeira perspectiva permite ver que os discursos organizacionais encontrados até então nesta organização, no período analisado, estão de alguma forma presentes no ambiente externo desta organização. Seja nos órgãos de financiamento multilaterais, como é o caso do BID, seja em órgãos do governo federal brasileiro. Logo, é possível ver na linha do tempo aqui mostrada que os temas tratados internamente são perfeitamente percebidos em seu ambiente externo. Transparência, busca de resultados, eficiência, meritocracia, foco no atendimento ao cliente são temas que passam a ser recorrentes no discurso organizacional no período de 1995 a 2009. Algo interessante a notar, é que neste período, influenciada pelos discursos externos, a SEFAZ-BA tenta disseminar em seu interior a necessidade de mudar o “nome” de seu cliente externo. Sempre designado de contribuinte, a organização começa a sentir a necessidade de denominá-lo de **cliente**. Foi interessante notar como os indivíduos resistiram a tal tentativa, alegando que por serem mesmo contribuintes, que pagam tributos, não há como transformar “de uma hora para outro”, o “contribuinte” em “cliente”.

É uma discussão que revela a percepção dos membros da organização sobre aqueles atores externos que se relacionam com a organização. Anteriormente vistos como sonegadores, que vivem para ludibriar a fiscalização, seria impossível pensar que eles se tornariam clientes da organização. Desta forma, percebe-se a representação social presente no

imaginário coletivo dos membros da organização. O público externo não pode representar a figura de um cliente, pois ele é e sempre será “contribuinte” buscando sempre a oportunidade de enganar o órgão fiscalizador (Jornal do SindSEFAZ, agosto de 1997). É uma discussão que remete para a imunização cultural de Bauer (1999) como a luta pelo domínio e implantação de um discurso dominante conforme discute Hardy e Phillips (2004). Os indivíduos vão proteger-se de terem suas percepções sobre determinados elementos de seu mundo alterados por discursos que começaram a permear o mundo da organização.

Outra questão que esta descrição inicial traz é a importância da cultura como elemento essencial para o sucesso organizacional. O discurso da reforma gerencial sobre a cultura organizacional era muito claro sobre a orientação a ser dada nesta área das mudanças no setor público. A cultura era vista como um possível impedimento ao processo de reforma (PDRAE, 1995). Sob pena de frustrar o processo de modernização, a cultura do setor público deveria ser objeto de ações específicas cujo resultado contribuiria para o sucesso das reformas empreendidas. Sobressaem-se aqui diversas visões sobre o caráter funcional da cultura. Ao estilo de seus principais defensores, a cultura passa a ser vista como o elemento mais importante deste processo de mudança. Artefatos e valores começam a ser inseridos no mundo organizacional com esse objetivo.

Desde o PGM com sua visão de resultados até as mais recentes mudanças, é possível verificar como a organização procurou criar um discurso que viabilizasse a transformação cultural em busca dos resultados pretendidos. É possível ver, ao modo de Schein (2004) como os gestores passam a ser vistos como elementos importantes neste processo de transformação. Seminários, cursos, palestras, treinamentos ao ar livre para desenvolver novas habilidades para lidar com os indivíduos são algumas das ações específicas dirigidas aos gestores. Isto é, na mesma visão de Schein (2004), estes líderes estavam sendo preparados para conduzir os processos de mudança cultural em curso. É a visão de que os gestores têm papel fundamental sobre a configuração da cultura organizacional.

Outro ponto a ser destacado neste processo é o papel da cultura como elemento do sucesso. Ao modo de Schein (2004), Deal e Kennedy (2000), Ouchi (1986) e Peters e waltermann (1986), a cultura era agora o fator de sucesso empresarial, mesmo em uma organização pública. Interessante notar, outra vez, que esse era o discurso importado das empresas privadas, o que demonstra mais uma vez como os discursos organizacionais são influenciados pelos discursos que circundam as organizações, sejam elas públicas ou privadas. Como destacam Alvesson e Berg (1992) e Martin (2007), a cultura organizacional passou a

ser popular pela sua vinculação ao sucesso empresarial. Ela passou a ser vista como diferencial competitivo assim como outros subsistemas organizacionais.

Outra leitura que se faz aqui é a visão sobre as perspectivas culturais, baseadas na descrição de Meyerson e Martin (1987), Martin e Frost (2001) e Martin (1992), que propõem que a análise cultural deve ser considerada a partir das três perspectivas, a saber: integração, diferenciação e fragmentação. No discurso organizacional, até aqui analisado, não há nenhum sinal de que a organização considere diferenças de percepções ou subculturas dentro dela. Seu foco é desenvolver uma cultura única, que viabilize seu sucesso organizacional. Neste sentido, toda a sua perspectiva está baseada na idéia da cultura como uma “cola” que será capaz de unir todos os membros da organização. Isto é visto pelo caráter abrangente e único das ações aqui descritas. Em nenhuma destas ações, considera-se a possibilidade de os grupos internos possuírem características diferentes que levem à compreensão diferenciada sobre o mesmo processo de mudança.

Resumindo este tópico, considera-se que a organização assume um discurso externo, utiliza a cultura com uma visão funcionalista que vê a cultura como manipulável, gerenciável e que é uma fonte de sucesso organizacional. Considera também a cultura como um elemento de integração entre os indivíduos, o que permite tornar esta organização agradável para se trabalhar na medida em que ela se transforme em uma “grande família fazendária”.

Ainda na linha de que os discursos internos são permeados pelos discursos externos, é possível claramente ver na posição assumida pelos secretários da fazenda nos períodos analisados. No período entre 1991 a 2006, na gestão do governo do PFL é possível perceber como o discurso alinhado com a reforma gerencial, com a idéia de redução de estado, foco nos resultados, visão generalistas dos servidores públicos. Na gestão que se inicia em 2007, no governo do Partido dos Trabalhadores, o discurso ainda que se mantenha a busca pela eficiência, eficácia e resultado, acrescentam-se fortemente as expressões efetividade, democracia e participação.

Ainda no que se refere à visão de uma organização que valoriza a integração dos indivíduos, alinhados com os propósitos da organização, as ações propostas deixam de considerar as diferenças existentes nos grupos dentro da organização. O fato de existirem 3 grupos bem definidos dentro da organização, além de outros como os terceirizados, auditores fiscais, agentes de tributos estaduais e técnicos administrativos, deveria ser suficiente para levar a organização a considerar perspectivas diferentes para cada um dos referidos grupos.

Entretanto, não se percebe em nenhuma das ações, percepções da alta administração no sentido de considerar ambigüidades (SAHLINS, 1997) na interpretação dos signos inseridos na organização.

Ao longo desse período, ações como o plano de carreira e o GD Fisco, por exemplo, marcam decisivamente a linha divisória entre auditores fiscais, agentes de tributos e técnicos administrativos. Enquanto os auditores buscavam desenvolvimento de carreira, os agentes de tributos desejavam isto, mas também buscavam a mudança na carreira com a criação da carreira única ou a constituição do crédito tributário. E para aumentar a diferenciação, os técnicos administrativos não participam do “grupo fisco”, o que os deixa de fora do plano de carreira. Isso ocorreu em todos os momentos em que foram discutidas questões referentes ao plano de carreira.

Outra análise importante é a percepção de que os discursos gerenciais guardam uma semelhança entre si, independentemente do grupo que dirige a organização. Mudam-se os grupos políticos, mas os discursos produzidos são muito próximos entre si, ainda que com algumas variações não muito significativas. Isso pode ser visto com os temas presentes nos discursos da alta administração nos dois períodos analisados. Valorização das pessoas, integração entre as pessoas, participação, desenvolvimento profissional, qualidade de vida e foco no resultado. Há evidentemente outros valores destacados pela alta administração, mas são em certa medida muito próximo, ou muda a ênfase atribuída a cada um desses valores. Por exemplo, o termo democracia não é muito comum até o ano de 2006, reforçando a discussão de Paes de Paula (2001, 2003, 2005) sobre a falta de características democráticas no processo de reforma gerencial.

Outra percepção que parece presente na gestão atual, é a proximidade da SEFAZ-BA com o governo no sentido mais amplo. Isto significa que os discursos existentes na atualidade trazem muitas informações do ambiente externo da SEFAZ-BA, especialmente sobre o governo do Estado. Isso por um lado permite abrir a SEFAZ-BA para o público o que poderia reforçar a transparência, mas por outro lado pode indicar um aumento da dimensão política que envolveria a organização na atual gestão. Ressalta-se que ao se falar em aumento da dimensão política, não se fala de clientelismo, mas é possível perceber que na mudança de governo, muitos gestores foram substituídos, independentemente das competências que possuíam. Na percepção deste pesquisador, comparando os veículos onde os discursos são veiculados, SEFAZ Notícias (até 2006) e Intranet SEFAZ (de 2006 a 2010), naquele, as matérias são muito mais ligadas às atividades da secretaria, com poucas citações de outros



órgãos ou mesmo do governo. Na gestão atual, há muitas matérias sobre órgãos, secretarias e o governo do estado. Isso por um lado sinaliza, como disse anteriormente, uma abertura da organização para relações com o público externo, mas pode sinalizar uma politização maior, o que pode levar a situações que já foram combatidas anteriormente no sentido de minimizar a influência externa sobre a organização. Isto por um lado, diminui o insulamento burocrático, abrindo espaço para o controle social ou mesmo para a implantação da administração pública defendida por Paes de Paula (2005) em contraposição ao modelo gerencial que se configura como autoritário.

Uma última constatação que se verifica na análise dos discursos da alta administração e nos documentos da organização, era o atraso em termos de fases de desenvolvimento da administração pública quando comparada com outras organizações públicas e com as fases descritas nos estudos sobre os processos de mudança na gestão pública brasileira. E isso provavelmente tem gerado dificuldades para implementar as reformas previstas no modelo gerencial, ainda que este modelo seja revisto na atual gestão do governo do Partido dos Trabalhadores tão contrário ao ideário neoliberal das reformas gerenciais. O que se percebe é uma secretaria que começou a fazer uma reforma gerencial sem ter ao menos evoluído para uma fase próxima da burocracia weberiana. Se a reforma gerencial pressupõe abandonar o modelo burocrático que dificultava a agilidade das ações da administração pública, difícil seria para esta organização, com ausência quase completa da burocracia, passar a passos largos para o gerencialismo.

As reformas empreendidas são iniciadas em um contexto em que a estrutura era caracterizada por traços muito marcantes do patrimonialismo, com servidores com sentimento de propriedade dos bens da SEFAZ, e inclusive de outros servidores. Há depoimentos de que havia ainda no início da década de 90, indivíduos que eram “detentores” dos carros e de outros bens da organização. Existia a mesma percepção em relação aos servidores. Havia auditores que se referiam aos servidores auxiliares como **o meu fiscal** em relação àqueles com os quais o “senhor” teria que trabalhar. Na mesma linha, havia postos fiscais que eram ou construídos por prefeituras ou por servidores. Neste contexto, o posto era ou da prefeitura ou do fiscal. E assim se referia, por exemplo, ao posto fiscal: “o posto fiscal do auditor fulano de tal”(AF 6). Essas características se constituíam em dificuldades para uma modificação mais significativa das características da organização, já que haveria, como houve, estratégias de resistências, promovidas, evidentemente pela cultura estabelecida pelos servidores que atuaram para manter seus valores culturais (BAUER, 1999).

Por fim, apenas reforçando as estratégias de manipulação, a tentação e sedução se manifestam de forma mais intensa do que as demais formas pensadas por Fiorin (2008). A tentação pelas diversas “promessas” oferecidas aos servidores pelo engajamento nos processos de mudança e a sedução pelo constante discurso da alta administração afirmando as capacidades, competências, conhecimento, diferenciação e excelência da Secretaria da Fazenda e dos servidores.

## 5.2 A CULTURA ORGANIZACIONAL NOS DISCURSOS DO SINDICATO

Este tópico vai apresentar os principais discursos construídos ao longo do processo de modernização da SEFAZ. A história sindical recupera um período anterior a 1995, porque a história sindical e os principais valores defendidos pelo sindicato se constroem historicamente muito antes desse período e por isso contribui para entender os movimentos sindicais ao longo do período pós-1995.

A história sindical na SEFAZ é permeada por questões importantes, ou mais precisamente por momentos que marcam valorização da integração e momentos que são marcados por grandes conflitos. Isso pode ser confirmado pela própria movimentação de criação, união, separação e outra vez união e separação de grupos dentro da SEFAZ. Por isso, é importante recuperar um pouco dos movimentos sindicais dentro da SEFAZ.

Os servidores da SEFAZ inicialmente possuíam sua representação realizada através da Associação dos Funcionários Fiscais da Bahia - AFFB, criada em 1933. No ano de 1987, o seu atual presidente convidava os servidores da SEFAZ a uma maior participação nos processos de luta dentro da organização como forma de aumentar a força em busca das conquistas para a classe. É notória a percepção de desintegração do grupo fazendário, tendo em vista o recorte descrito abaixo:

E não o conseguimos porque, como agora acontece, houve divisão, surgiram novas ideias de clubes e associações, impedindo que a uma entidade já organizada e tradicional **faltasse a indispensável união** em proveito de tão almejada conquista, tanto mais quanto, a sua atual direção, quase toda de fazendários inativos, sem condições dos necessários contatos com os colegas que vêm ingressando na Secretaria da Fazenda, não criou e não cria a menor dificuldade ou obstáculo de transferi-la a quem, em plena atividade, mediante uma regular escolha e com o respaldo de uma merecida confiança, se disponha a tocá-la para a frente, fazê-la mais atuante e **integrá-la**, mais efetivamente, na defesa dos interesses da classe fazendária e do nosso Estado (AFFB, 1987, p.1)

Simplesmente porque, em todas as investidas que têm surgido, **ocorrem as divisões com propósitos diversificados e frustrantes** de uma indispensável união, o que vem sacrificando-as e anulando-as (AFFB, 1987, p.1)

Naquela época a necessidade de união ou integração entre os servidores da SEFAZ já era uma realidade. Mas no caso em análise, o que mais importa é o reconhecimento da falta de integração. A figura da associação associada à imagem de lutas pela classe, encontra-se em uma situação em que o tema da integração permeia o discurso do presidente da associação. Nesta mesma época, e considerando a própria situação destacada anteriormente, alguns indivíduos aparecem no cenário na tentativa de serem eleitos presidentes desta associação, somente que agora com uma visão ainda menos integral das classes que compõem a organização. Sempre composta de auditores fiscais, agente de tributos estaduais e técnicos administrativos, além dos terceirizados, os candidatos pretendiam recriar a AFFB agora com outro nome, e com representação apenas de uma parte do grupo. Isso reafirma a posição de conflitos que permeiam a SEFAZ há muito tempo.

Ainda neste período, registra-se a existência da Associação dos Funcionários Fazendários Celetistas – AFFC. Uma associação também representativa dos servidores da SEFAZ. A AFFC representava os agentes administrativos. Pertenciam a este grupo os servidores que atuavam na SEFAZ mas que não pertenciam ao grupo Fisco (auditores e agentes de tributos). Entretanto, a existência da AFFC reforça o caráter divisional que existia em termos de representação sindical na SEFAZ naquela época.

Ainda no ano de 1987, aparecem as propostas de auditores fiscais pela criação de uma associação dos auditores fiscais, por considerarem que a associação existente, e neste caso a AFFB não mais atendia às demandas desta categoria especificamente. Duas chapas são lançadas, e coincidentemente, ambas apelam para o caráter de divisão da categoria, bem como para a continuidade desta tendência, pois ambas procuram agregar apenas os auditores fiscais. A nova associação passara a ser denominada de Associação dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia – AAFEB, que pelo próprio nome, seria representativa apenas dos auditores fiscais. Das propostas das duas chapas concorrentes, destacam-se os seguintes textos:

Aquisição, de imediato, de um local onde os auditores possam se reunir social, cultural e desportivamente (Boletim AAFEB, 1987, p. 1)

Um grupo de colegas das mais diversas regiões do Estado, unidos por objetivos comuns e sentido a necessidade de construir-se uma entidade representativa da classe, resolveu participar do processo de reativação da Associação dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia (Boletim AAFEB, 1987, p. 1)

Os dois discursos são confrontados com o discurso do presidente da Associação dos Funcionários Fiscais da Bahia, que entendia a “reativação” dessa nova associação como a tentativa de criar outra associação para a mesma função para a qual a AFFB fora criada em 1933. Afirma o presidente da AFFB:

conclamando a todos os colegas fazendários, inúmeros que até nem sabem de sua existência e, principalmente, os colegas que, no momento, se movimentam e lideram a criação de novas associações, para que venham participar e lutar conosco, inscrevendo-se no nosso quadro social para que, unidos, através de uma entidade que já existe e detém todas as condições regulares e legais de pleno funcionamento, possamos conquistar as sentidas reivindicações de que tanto se ressenete a classe fazendária (Boletim AAFEB, 1987, p.1)

Dos debates verificados naquele período, aparecem então três associações que pretendem representar os servidores da SEFAZ-BA. São elas a Associação dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia – AAFEB, a Associação dos Funcionários Fazendários Celetistas – AFFC, e posteriormente a Associação dos Fazendários Fiscais da Bahia – AFFEB. A existência destas associações por si só demonstra o grau de dificuldade de integração dos diversos grupos dentro da organização. Apenas em alguns momentos especiais, quando da luta por salários, mais especificamente, foi possível verificar algum grau de integração entre os indivíduos e essas associações.

Com a promulgação da Constituição de 1988, que permitiu aos servidores se organizarem em sindicatos, os servidores se articulam e em vez de criarem um só sindicato que pudesse congrega todas as categorias profissionais da Secretaria, as divisões se perpetuam. Também, com a transformação dos celetistas em funcionários estatutários, desaparece a Associação dos Funcionários Celetistas da Fazenda, restando então, duas associações que vão convergir para dois novos sindicatos. AFFB e a AFFEB se transformam em Sindicato dos Servidores Fazendários do Estado da Bahia – SINDIFAZ, enquanto que a AAFEB se transforma em sindicato dos Servidores do Fisco da Bahia – SINDIFISCO. Além da existência dos dois sindicatos, ainda a composição dos sindicatos é mais intrigante. Enquanto o SINDIFAZ congrega auditores fiscais, agentes de tributos estaduais e procuradores, o SINDIFISCO reúne apenas os auditores e agente de tributos estaduais. Em resumo, a categoria segue dividida ou nos termos deste trabalho segue sem **integração**.

Ao longo do período analisado, esse processo de desintegração da classe figurada nos personagens dos sindicatos vai ser percebido e vivido ao longo de todo esse período. Disputas que utilizam os diversos recursos para desqualificar o oponente são utilizadas frequentemente, lembrando que esses oponentes são “colegas” de trabalho. Interessante que

em muitas situações as duas entidades sindicais utilizam recursos discursivos bem intensos no sentido de desqualificar o outro e convencer os servidores a fazerem parte de um ou do outro sindicato. Além dos conflitos travados entre os dois sindicatos nas publicações, ambos buscam legitimidade em outras esferas como ocorreu depois da promulgação da constituição de 1989 quando ficou definido que haveria necessidade de constituição de uma comissão paritária para elaboração da Lei Orgânica do Fisco.

A Lei Orgânica do Fisco se revela uma grande oportunidade para manifestação do grau de integração dos servidores do fisco. Os dois sindicatos além dos conflitos que se intensificam no campo das publicações e que vão além do trabalho, pois invade o ambiente familiar, tratam de buscar a “exclusividade” na representação dos servidores do fisco durante o processo de elaboração da Lei Orgânica. Essa exclusividade vai se revelar o tema principal dos conflitos ao longo de toda a história sindical na SEFAZ. Durante a luta pela tentativa de elaboração da Lei Orgânica, alguns exemplos podem ser destacados:

Para dirimir de uma vez por todas qualquer dúvida sobre a existência e o conteúdo do parecer da RPGE que afirma que o Sindifaz é o SINDICATO que sentará à mesa da Comissão Paritária que elaborará a Lei Orgânica do Fisco e a Lei do Quadro Interno, Novo Rumo traz neste número a prova dos fatos (Jornal Novo Rumo, março de 1990, p.1)

Pelo princípio da unicidade sindical, se fosse criado um sindicato do Grupo Fisco, este também não teria como o Sindicato de Auditores não tem, legitimidade para compor a Comissão Paritária da LOF, uma vez que seria parcial, ou seja, só englobaria parte dos servidores do Órgão (Jornal Novo Rumo, fevereiro de 1990, p. 2)

A PGE emitiu parecer confirmando que o SINDIFISCO é o legítimo representante do Grupo fisco na comissão Paritária (Jornal do SINDIFISCO, novembro de 1990, p.12)

Com o comportamento adotado pelo “**Sindicato Único**”, os trabalhos de andamento da Lei Orgânica do Fisco estão atrapalhados (Jornal do SINDIFISCO, maio de 1990, p. 6)

Essa disputa pela participação na elaboração da Lei Orgânica do Fisco durou muito tempo, e envolveu o secretário da Fazenda que em meio à disputa pela representação na comissão, solicitou parecer da PGE que inicialmente se manifestou, no entendimento do Sindifaz, favorável a si próprio, mas que mais adiante, a mesma PGE emitiu parecer afirmando que a representatividade pertenceria ao Sindifisco. Esse novo posicionamento levou o Sindifaz a questionar a legitimidade do procurador que emitiu o parecer e afirmou: “o parecer da PGE é meramente opinativo e inconstitucional. Por este motivo, deve ser reexaminado”(JORNAL NOVO RUMO, outubro de 1990, p. 4).

Percebe-se é que no desejo de exclusividade os dois sindicatos se esquecem de suas missões maiores: representar uma categoria profissional. Daí também se depreende como a postura do Sindifaz é um tanto quanto “conveniente”, na medida em que apóia e aceita o parecer da PGE na medida em que lhe é útil, mas a desqualifica sempre que os resultados não lhe favorecem. Esse comportamento vai se repetir cada vez que ocorrer algo semelhante e mais recentemente quando o procurador da República deu um parecer diferente do o Sindicato esperava, da mesma forma que se manifestou sobre um parecer de uma juíza sobre um outro assunto de seu interesse e ocorreu igualmente com parecer recente de uma procuradora que votou contra o pleito dos ATEs, em um Grupo de Trabalho (GT) que foi constituído para discussão sobre o plano de carreira do grupo fisco, depois de 2007.

A doutora juíza deu uma sentença contraditória em seus termos e omissa”(Boletim, 304 de 22 de agosto de 2008)

A AGU, em decisão confusa, considerou pedido de ADI, do DEM/PFL, procedente em parte (Boletim, 415, de 3 de junho de 2009)

Como Dito anteriormente, o conflito é a marca cultural dos servidores da secretaria sendo os sindicatos as suas representações ou materializações. Esse conflito vai invadir as vidas pessoais dos indivíduos que se posicionam contra as posições do Sindifaz. Ainda que pareça uma análise tendenciosa deste pesquisador, as reações mais fortes parecem ser sempre do Sindifaz contra os membros do Sindifisco ou pessoas que se posicionam contra aquele. Segundo se depreende, o Sindifisco, por possuir uma maioria de auditores fiscais, oriundos da AAFEB sempre se posicionaram contra interesses dos ATEs que lutaram primeiro pela constituição de uma Carreira de Fiscal de Tributos, em substituição aos Agentes de Tributos Estaduais (ATE), depois contra a constituição de crédito tributário, por entenderem que esta prerrogativa sempre foi exclusiva dos auditores fiscais, e os ATEs não fizeram concurso para realizarem esta atividade até porque o concurso que eles fizeram foi para nível médio, diferente dos auditores.

E por fim, lutaram também contra o desejo dos ATEs de constituírem uma carreira Única no fisco, o que significaria tornar todos ATEs em auditores fiscais pertencentes a uma única categoria. Na prática transformaria os ATEs e Auditores iguais no que se refere ao cargo. Por causa desta resistência dos auditores, os ATEs e o Sindifaz sempre se posicionaram contra o Sindifisco e aqueles que defendem as suas bandeiras. No ano de 1990, isso foi intensificado tendo em vista a intensa mobilização do Sindifaz para alcançar seus interesses. Várias ameaças teriam sido feitas a membros do Sindifisco, inclusive ameaçando suas famílias. Nesta linha, acesso a um documento cedido por um dos entrevistados, descreve

a percepção de alguns opositores sobre algumas pessoas. Aqui omitem-se os nomes, mas mantém-se as expressões:

auditor 1= telefone (o insano mental)

auditor 2 = telefone (a Xuxa)

auditor 3 = telefone (o vampiro brasileiro)

auditor 4 = telefone (expressão omitida por ser inadequada)

Estes...estão diariamente lutando para derrubar o grupo ocupacional de administração fazendária. Ligue para eles qualquer hora da madrugada. Xingue-os. Ligue até a cobrar”

Para reforçar as declarações acima mencionadas, o jornal do Sindifisco destaca: “a partir daí, várias ameaças foram dirigidas a membros desta diretoria, incluindo trotes através de telefonemas para suas residências, desrespeitando até mesmo seus familiares”(Jornal do Sindifisco, novembro/dezembro de 1990, p. 2). Este clima tem sentido, na medida em que o Sindifisco se posicionava contra determinadas pretensões tanto dos ATEs quanto dos Agentes Administrativos que defendiam a possibilidade de entre outras coisas, pedirem “enquadramento” como auditores fiscais ou agentes de tributos estaduais, como ocorreu na SEFAZ tempos atrás e continuou ocorrendo.

Um avanço na história dos sindicatos permite perceber que o acirramento do conflito diminuiu um pouco a partir do ano de 1991, não por diminuição das divergências, mas por percepção de que a luta fragmentada estaria reduzindo a capacidade de ganho da categoria. Por isso, inicia-se um processo de aproximação entre os dois sindicatos, primeiro para realização de movimentos conjuntos a partir de 1991 e depois em direção a uma unificação que ocorre em fevereiro de 1996. Então começam os discursos de unificação para tentar fortalecer a luta sindical:

A existência do Sindifaz e Sindifisco, por configurar uma duplicidade de orientação e coordenação da luta fazendária, terminou revelando, nos últimos anos, ser elemento de enfraquecimento da capacidade de luta da categoria (Jornal do Sindifaz, janeiro de 1993, p.4)

A base do SINDIFAZ são todos os servidores da secretaria da Fazenda. Assim, em relação aos problemas salariais do Fisco, emergencialmente, associamos esforços com o SINDIFISCO, entidade que está com objetivos comuns aos do SINDIFAZ, quanto aos problemas da nova regulamentação da gratificação de produção e de reajustes salariais (Jornal Novo Rumo, Especial julho de 1992, p. 2)

O SINDIFISCO já sentindo o desejo de suas bases, publicou boletins conjuntos com o SINDIFAZ, dando informações sobre o processo mostrando claramente a posição de cada um dos sindicatos (Jornal do SINDIFISCO, janeiro de 1994, p. 8).

Durante o processo de unificação, os dois sindicatos resolveram publicar opiniões dos associados sobre o processo e sobre a base a ser representada pelo novo sindicato

unificado. Os diversos depoimentos apresentados demonstram o grau de divisão constante na categoria, na medida em que alguns sugerem a unificação, e além disso, divergem sobre qual a base do novo sindicato. Alguns defenderam que o novo sindicato deveria representar apenas os auditores fiscais e agentes de tributos, enquanto outros defenderam uma base mais ampla que incluía agentes administrativos e procuradores da fazenda.

O percurso da representação sindical é interessante porque também reflete um pouco como os interesses podem fazer com que oponentes antigos se convertam em aliados desde que se tenha uma “causa comum” entre eles. Isso é o que é constatado na trajetória dos sindicatos. Até 1990, apesar das muitas lutas contra os governos, parecia menos difícil lutar contra o governo em prol dos interesses das classes, mesmo com as divisões internas. Entretanto, a partir de 1991, com a chegada ao comando do governo do então governador Antônio Carlos Magalhães, as dificuldades de reivindicações aumentaram muito. Os dois sindicatos se convencem de que somente a unidade sindical seria a estratégia para aumento das forças e lutar de forma mais intensa contra o arrocho salarial que foi imposto pelo então secretário da Fazenda Rodolfo Tourinho. Desta forma, a partir de 1995, depois de reconhecer que muitas perdas se deveram à falta de unidade, começa uma articulação em busca de nova integração entre as entidades sindicais.

Nesse processo, registre-se que na primeira tentativa de unificação e escolha do nome que assumiria o lugar dos dois sindicatos, o impasse sobre a denominação foi marcante. No processo de escolha, em um congresso realizado para este fim, na apuração dos votos, o resultado foi exatamente igual. Havia no congresso 100 representantes dos dois sindicatos: 50 representantes do Sindifaz e 50 representantes do Sindifisco. O resultado não poderia ser outro, diante da clara divisão entre os dois grupos. Diante do impasse, nova votação foi realizada, e por algum motivo, o resultado foi 49 a 51 para um dos grupos. Como o grupo perdedor não se sentiu confortável diante do resultado, tratou-se de denominar o novo sindicato com um nome intermediário, que passou-se a chamar de Sindicato dos Servidores da Fazenda do Estado da Bahia – SindSEFAZ, nome que permanece até hoje. Esse processo ocorreu em 1996.

A busca pela unificação dos sindicatos foi precedida de muitas campanhas publicitárias nos meios de comunicação de ambos os sindicatos. A figura 7 denota a tentativa de convencimento dos servidores da necessidade de unificação dos sindicatos.



**Figura 7 - A luta pela unificação do Sindifaz e Sindifisco**



Fonte: Jornal Novo Rumo, janeiro de 1996, p.1

O novo sindicato, SindSEFAZ, congrega então os auditores fiscais, os agentes de tributos e os técnicos administrativos. Com essa nova transformação, os procuradores da Fazenda que participavam do Sindifaz acabaram saindo e criando um sindicato próprio.

A criação do SindSEFAZ não conseguiu eliminar o caráter divisionista presente nos funcionários da SEFAZ. E isto se explica pelas diversidades de interesse que cada uma das classes representadas pelo sindicato possui. Nem sempre, os interesses são coincidentes, e isso faz suscitar entre as três classes momentos de conflitos que parecem não ser mais possível a convivência dos grupos. Foi possível por exemplo, ouvir ao longo do período de levantamento de dados, expressões do tipo: “o sindicato só nos convoca quando precisam fazer número para conquistar benefícios para os agentes de tributos ou auditores, mas para a nossa classe, ele faz muito pouco” (Técnico Administrativo 3). Esses tipos de comentários são vistos com frequência. Além disso, os interesses da classe de auditores e agentes de tributos estaduais nem sempre também eram convergentes. Por muitos anos, as duas classes entravam em conflito por conta de um interesse que só pertencia à classe de agentes de tributos estaduais.

Como o sindicato se propõe a representar os interesses de todas as classes, não poderia deixar de lutar pelos interesses dos agentes de tributos estaduais, ao tempo que entrava em colisão com parte dos auditores fiscais que não queriam permitir que esse interesse fosse atendido pela alta administração. Os agentes de tributos em função de diversos

argumentos entendiam que deveriam também lavrar o auto de infração, fazendo com isso, o lançamento do crédito tributário, atividade até então, exclusiva dos auditores fiscais.

Além do interesse em passar a realizar a atividade de lançamento do crédito tributário, os agentes de tributos também pleitearam por muito tempo, a criação da CARREIRA ÚNICA na SEFAZ. Este processo seria a junção das duas carreiras existentes de auditores fiscais e agentes de tributos estaduais, o que culminaria com a criação da carreira de fiscal de tributos estaduais. Os auditores fiscais não concordaram com a ideia de permitir a junção das carreiras o que para estes seria uma forma de os agentes de tributos burlarem a lei do concurso público e tornarem-se auditores fiscais sem os méritos provenientes do concurso público. Percebeu-se como no setor público, essa situação de tentativa de mudança de cargos é muito comum (BARBOSA, 2003).

Ao longo da história da SEFAZ, por várias vezes, categorias de trabalhadores se sentiram no direito de reivindicar para si, as prerrogativas de um outro cargo, e ou por via judicial ou por outras vias quaisquer acabavam conseguindo tal conquista. Esse fato ainda se repete na atualidade. No dia 17 de novembro 2010, um grupo com três ex-técnico administrativos foi transformado em agentes de tributos estaduais, em função de decisões judiciais.

Essa visão dos servidores é defendida pelo sindicato que entende que isso é necessário para corrigir injustiças feitas pela SEFAZ que ao longo de sua história “obrigou” esses funcionários a realizarem tarefas que não eram de sua competência. Por isso, eles devem ser elevados ao cargo nos quais estão “de fato” atuando. Em termos de interpretação, esse comportamento mais revela a percepção do que é o estado, e menos uma preocupação com as atividades que cada um realiza. Está por trás deste discurso o pressuposto de que no estado “todas estas coisas são possíveis”. Ao contrário de se pensar em corrigir as distorções das atividades, busca-se um enquadramento no cargo em que o salário é muito maior. Aqui parece aparecer a lei do “levar vantagem sobre o estado”, revelando-se mais uma façanha do patrimonialismo que insiste em sobreviver na administração pública brasileira. Essa prática começa a descer para níveis inferiores na cadeia hierárquica. O que antes era privilégio dos gestores e políticos começa a permear também, outros níveis das organizações.

Neste particular, as divergências entre os dois sindicatos também são marcantes. Enquanto o Sindifisco era declaradamente contra este tipo de procedimento, o Sindifaz não se manifestava sobre o tema, no máximo dizia que não teria como interferir no direito individual

de os indivíduos entrarem na justiça em busca do que eles consideram seus direitos. No caso do Sindifisco, eles se posicionam da seguinte forma:

Somos contra qualquer forma de enquadramento em cargo para o qual o indivíduo não fez concurso. E **vamos começar a divulgar os nomes dos chefes** que estão elaborando e dando declarações a qualquer um que busca este tipo de vantagem da parte do estado (Jornal do Sindifisco, maio de 1990, p. 4)

SindiFaz na justiça. Todas as ações judiciais que o SINDIFAZ deu ou vai dar entrada são amplamente divulgadas através do Novo Rumo. Não temos, nem incentivamos, qualquer ação judicial que pretenda a transformação ou enquadramento de servidores, estatutários ou celetistas, em Agentes de tributos ou Auditores Fiscais. Esta nota visa a desmentir, de uma vez por todas, as mentiras torpes de um grupo vil que ainda tenta, desesperadamente, por ligações políticas antigas, desestruturar a crescente união dos Fazendários. Não tem conseguido, apesar do mau-caratismo (Jornal Novo Rumo, fevereiro de 1990, p. 6)

Diferente do Sindifisco, o Sindifaz se manifesta neutro, mas as ações são no sentido de concordar e patrocinar tais ações. Um dos entrevistados declarou o seguinte sobre este fato: “ eu era delegado à época, e um membro do sindicato me procurou me pedindo que eu assinasse a declaração dos colegas para que eles pudessem entrar na justiça pedindo o enquadramento”(AF 4). Desta forma, há um conflito sobre o discurso e a prática do sindicato. Além disso, em 2003, há uma matéria sobre **novos agentes de tributos na SEFAZ**, em alusão à decisão judicial que enquadrava estes “novos ATEs”. A nota não diz muita coisa, mas se a legalidade seria a realização do concurso, no mínimo não se deveria dar espaço para tais fatos, a menos que fosse para refutar tal a apropriação do cargo público. Além disso, o sindicato criticou fortemente uma ação de represália da alta administração da SEFAZ quando por conta destes fatos, indicou “novos agentes de tributos” para atividades cuja remuneração estava abaixo do limite possível. Este é mais um dos elementos de conflito entre os dois grupos.

Retomando a percurso histórico da representação sindical, após a fusão em 1996, que criou o SindSEFAZ, os conflitos não foram minimizados apesar do discurso de integração repetidamente mencionado. Com o passar do tempo, mesmo unificado, o sindicato continua a defender os interesses dos agentes de tributos estaduais, ao tempo em que dificulta a convivência com os auditores fiscais que são contrários aos interesses daqueles. Esse processo de conflito se instala e se propaga para a organização, que de alguma forma acaba por situar-se do lado dos auditores fiscais. Em todo esse período, a alta administração também sempre foi contrária tanto à unificação das carreiras, como à permissão de os agentes de tributos estaduais fazerem a constituição do crédito tributário. Com essa tendência de a alta

administração posicionar-se contra os interesses dos ATEs, o sindicato passa a ver os auditores fiscais como também representantes da alta administração.

Os conflitos internos apresentam mais um capítulo no ano de 2000 quando, no final de 1999 houve uma eleição para a diretoria do Sindifaz. O grupo perdedor entrou na justiça alegando que houve fraudes nas eleições e ações que favoreceram a vitória do grupo que estava no comando. Por conta disso, o sindicato sofreu uma intervenção judicial, ficando a diretoria eleita impedida de tomar posse. Outra eleição foi realizada e a chapa que estava no comando foi vencedora. O conflito instalado à época foi tão grande que a nova diretoria afirmava que após todas as ações, “os servidores retomam seu sindicato”.

Encerrada a unificação em 1996, que ocorreu muito mais por uma tentativa de fortalecimento das lutas do que por uma possibilidade de viver integrado, em 1999 outra crise aparece nas relações sindicais na SEFAZ-BA. Resolvida esta questão, o sindicato retoma suas atividades sem nenhuma outra entidade disputando a representação entre os servidores. Entretanto, os interesses dos ATEs põem em constante conflito, parte dos auditores e ATEs já que aqueles não concordam com o pleito destes. E por isso, após alguns conflitos, explode outro conflito mais amplo e com isso, a classe se divide outra vez.

Em algumas situações, como na primeira tentativa de criação de um plano de carreira no grupo fisco, em 2000, dentre 15 pessoas que foram escolhidas para participarem do “grupo de modelagem” do plano de carreira, havia apenas 2 ATEs o que foi considerado pelo sindicato “uma aberração, cuja intenção era apenas legitimar o que os auditores fiscais iriam decidir”. O impasse se mostrou tão forte, que o grupo foi dissolvido, e o plano de carreira não foi elaborado. Outras tentativas foram feitas, mas o impasse sempre permaneceu já que essa questão das carreiras era inegociável para os dois lados.

Esse conflito se perpetua até o ano de 2006 quando parte dos auditores, em função das divergências acima mencionadas, e da tentativa dos auditores de pleitearem algumas mudanças na carreira e pela busca de benefícios para o grupo, ocorre a última cisão das classes. Os auditores entendendo que o sindicato teria de fato assumido a luta dos ATEs, resolvem então criar uma associação própria e exclusiva dos auditores fiscais. Denominada de Instituto dos Auditores Fiscais da Bahia – IAF, esta associação foi transformada em Sindicato, mas sempre em conflito com o SindSEFAZ, que entendia ser ele o “único representante de todos os fazendários”. Isso é tão importante para o SindSEFAZ que ele logo inclui em suas mensagens para os seus associados a expressão: SindSEFAZ, a casa de todos

os fazendários” e mais ainda a frase “ SindSEFAZ, único representante de todos os fazendários”, que recupera o tema do antigo Sindifaz, durante os conflitos com o Sindifisco.

Depois desse episódio de criação do IAF os conflitos aumentaram a ponto de em algumas situações alguns indivíduos defensores dos dois lados usarem a força física para defenderem seus interesses. Essa situação se agrava bastante com a vitória da oposição nas eleições de 2006, que levaria ao poder o governo do Partido dos Trabalhadores – PT, de quem os membros do sindicato eram aliados. Com isso, instalou-se na SEFAZ um clima de revanche principalmente contra os gestores que atuavam até então no antigo governo. E depois se agrava mais ainda porque o governo acabou assumindo a luta dos ATEs o que redundaria em alteração nas carreiras conforme defendia o SindSEFAZ. Assim, em setembro de 2008, o secretário da fazenda apresenta um projeto de alteração das atividades dos ATEs conforme o sindicato vinha pleiteando desde 1989, e suscita a contrariedade dos auditores fiscais.

Entre setembro de 2008 até abril de 2009, foram intensas as ofensas de ambos os lados. O SindSEFAZ procurou convencer a categoria de que ele é o único representante da categoria, ao tempo que buscava desqualificar a luta e o próprio IAF. Entre as diversas estratégias utilizadas, adjetivos dos mais diversos de ambos os lados, lutas e encontros muito tensos, e por fim, a declaração de que o IAF era representante do grupo político que governara a Bahia por 16 anos foram algumas das estratégias. Busca junto ao Ministério do Trabalho e da Justiça foram também estratégias de se apresentar como o “único” representante legítimo dos fazendários, discursos já apresentados desde 1989 na luta entre Sindifaz e Sindifisco.

Por fim, sobre os conflitos ocorridos a partir de 2008, com a proposta de alteração das atribuições dos ATEs, diversos conflitos foram se espalhando pelas diversas unidades da SEFAZ tendo em vista a resistência dos auditores com o referido projeto. Foram notadas conflitos entre ATEs e Auditores que levaram as vias da agressão física, com pessoas rompendo as poucas relações que existiam entre alguns ATEs e Auditores. Em uma dada unidade da SEFAZ, o dirigente que apoiava o projeto deixou de frequentar o espaço dos auditores, bem como os auditores resolveram tratar tal dirigente com desprezo. Em outra unidade, foi necessário construir uma sala especialmente para um grupo de auditores que decidiram não mais trabalhar próximo dos ATEs.

Por fim, uma análise sobre o **tema da integração** na visão do sindicato é algo que não é possível vislumbrar. Apesar de todo o esforço do sindicato por uma “unidade sindical” e de uma luta pelo controle de todos os servidores, a integração não parece habitar as

representações sociais dos grupos que atuam nos sindicatos. Em seu lugar é mais adequado afirmar que entre os aspectos culturais da SEFAZ se encontra a busca pela **exclusividade** das representações sindicais e a busca pelo poder na medida em que sendo exclusivo o poder do sindicato aumenta bastante. Então, a busca pela integração proposta pela alta administração estaria correta na medida em que se percebe certo grau de conflitos entre os membros da organização. O que não parece adequado é adotar medidas como se esse conflito não existisse.

O comportamento dos sindicatos parece indicar o mesmo sentimento da alta administração: administrar como se conflito não existisse. E ao modo do que discute Meyerson e Martin (1987), a própria existência de categorias diferentes é suficiente para gerar subculturas organizacionais (MORGAN, 1996). Aqui é o caso de uma organização que possui três grandes grupos organizacionais: os auditores fiscais, os agentes de tributos estaduais e os técnicos administrativos. Além destes, há uma população flutuante composta por prestadores de serviços terceirizados. O mais interessante neste processo é que dentro do projeto de Qualidade total, praticamente todas as unidades passaram por seminários sobre “desenvolvimento de equipes” e “qualidade de vida e trabalho”, mas os efeitos práticos praticamente foi nulo, o que neste caso demonstra que as ações não foram capazes de transformar as representações sociais dos indivíduos pertencentes à esta organização.

O que se pode perceber é que no discurso de “justiça” por parte do sindicato que entende a luta dos ATEs e Técnicos Administrativos justa, encontra os auditores que em nome da “justiça” e da “moralidade dentro da Administração Pública” discorda veementemente dos pleitos daqueles grupos. Por outro lado, a visão de “justiça” do sindicato se concentra no denominado desvio de função. Se as pessoas estão fazendo o que não foram contratadas para fazer, devem ser enquadradas como tal e receber o salário da função. Mas por outro lado, ao ouvir os discursos sobre como os procedimentos para correção das “injustiças” foram conduzidos, é possível retomar a concepção de que no estado não tem dono, por isso, vamos cada um se aproveitando do que for possível. É o **patrimonialismo do baixo clero** como este trabalho tem se pronunciado, para caracterizar o comportamento de indivíduos situados em níveis mais baixos da cadeia hierárquica, mas que utilizam dos mesmos meios para benefício próprio, ainda que isso não se configure como casos de corrupção.

### 5.2.1 A valorização das pessoas na visão do Sindicato.

A valorização das pessoas na percepção do sindicato passa necessariamente pela remuneração digna. Outros elementos podem representar tal tema, mas de menor impacto nos discursos apresentados ao longo do período analisado. Isto é dito porque associado a este tema, vem sempre atrelada a questão salarial. Plano de Carreira também se configura como outro elemento que estaria associado à questão da valorização das pessoas, desde que ele pudesse contemplar formas de ascensão profissional. De qualquer forma, é possível perceber o domínio da figura da remuneração como o que mais proporcionaria a valorização dos servidores.

Percebe-se também que a figura da remuneração é a causa dos mais longos conflitos entre sindicatos e alta administração. Desde o período que foi iniciada a análise, o domínio das discussões tem a remuneração o ponto mais alto. Todas as greves têm como ponto de partida a remuneração. E para reforçar, desde 1987, quando se pode retornar para conhecer a história da organização, os sindicatos ou associações promoveram inúmeras manifestações para defender o que eles entendem como uma remuneração digna.

Esta situação é compreensível do ponto de vista do sindicato que entre suas atribuições está a defesa dos interesses de seus associados. E neste caso, os associados manifestam sempre necessidades de maior remuneração, reposição salarial em função das perdas com o processo inflacionário, principalmente entre 1986 e 1994, quando a inflação chegava a mais de 80% ao mês. Na figura da valorização das pessoas aparece também o plano de carreira dos servidores tanto do grupo fisco como dos técnicos administrativos.

Em 1989, depois da constituição de 1989, foram elaborados planos de carreira tanto para o Fisco como para os técnicos administrativos. No caso dos servidores do fisco, após as negociações entre governo e sindicato, o Plano de Carreira foi finalizado e apresentado para votação na Assembléia Legislativa. O plano que foi votado não agradou aos servidores que alegaram que os efeitos positivos do plano teriam sido consumidos em menos de um ano.

No caso mais grave do ponto de vista dos servidores, foi o caso dos técnicos administrativos. Seu plano de Carreira, que propunha fazer a alteração da designação e criar uma carreira específica de Agentes Fazendários, pleito que até este momento ainda não foi atendido, foi de fato apresentado à Assembléia Legislativa, mas com a posse do governador ACM, o projeto foi retirado da Assembléia, ficando sem ser enviado por sucessivos governos.

Na atualidade, após diversas negociações e limitações diversas com pareceres negativos da PGE, o sindicato contratou uma consultoria para elaboração de um projeto de Plano de Carreira que possa construir uma carreira específica para os técnicos administrativos.

No caso do Plano de Carreira do Fisco, a situação não é muito diferente. Desde 1989, vários projetos de plano de carreira já foram discutidos, apresentados, aprovados e modificados. Então pode-se dizer que o primeiro foi aprovado em 1989, em desacordo com a vontade do sindicato. Outro começou a ser elaborado em 2000, mas não avançou por conta das divergências de interesses, principalmente por conta da demanda dos ATEs de incluir no plano a alteração das atribuições dos ATEs. Um plano foi elaborado em 2001 e aprovado em 2002, vigendo até 2009, quando foram aprovadas alterações dentro da perspectiva dos ATEs e do sindicato. De todas estas alterações, a que mais surtiu efeito para o sindicato foi a ocorrida em 2009. Entretanto, a crítica registrada aqui é o fato de que o sindicato sempre lutou por um plano que promova o crescimento profissional e o desenvolvimento nas carreiras, entretanto, a simples alteração das atribuições parece ter sido suficiente para o sindicato que se calou sobre progressão ou desenvolvimento profissional

Em todo caso, a figura do plano de carreira para o sindicato representa alguns temas. Em primeiro lugar, seria uma forma de *fazer justiça* com os ATEs. Em muitos discursos, o sindicato declara que a maior parte do trabalho realizado na fiscalização de trânsito de mercadorias é feito pelo ATE. Ele inicia e finaliza a ação fiscal, deixando para o auditor apenas a parte formal de preencher e assinar os autos de infração. Sendo assim, não tem sentido, um fazer o trabalho, enquanto o outro se apropria dele. Neste sentido, a melhor coisa a fazer é justiça. E justiça se faz na medida em que se constrói um Plano de Carreira que inclua a alteração das atribuições dos ATEs, permitindo-lhes constituir o crédito tributário ao menos na fiscalização de trânsito e nas micro-empresas. Segundo o sindicato, a partir de diversos depoimentos apresentados por ATEs: “o Agente de Tributos quer ter o seu trabalho **reconhecido** em lei, porque na prática isto já ocorre”(Jornal do SindSEFAZ, março de 2008, p. 4).

Outros temas associados ao Plano de Carreira são a eficiência, eficácia e efetividade. Segundo se observa, o discurso proposto pelo sindicato traz como grande estratégia de convencimento a tentação na medida em que promete que se o plano de carreira for implantado como eles estão propondo, os resultados compensarão o esforço do governo em implementar o referido plano. Assim, segundo o sindicato, “a nossa proposta propõe mecanismos para se obter **eficiência, eficácia e efetividade** nas ações da SEFAZ, estrutura



uma carreira com níveis de remuneração e complexidade de atribuições e racionalização da gestão dos recursos humanos, com aproveitamento, valorização e motivação do atual quadro de pessoal”(Jornal do SindSEFAZ, 2007, p. 21). Apesar de seguir caminhos completamente diferentes, a figura do plano de carreira tematiza elementos semelhantes para a alta administração e para o SindSEFAZ.

Outro elemento que reflete a **valorização dos servidores** nos discursos do sindicato são as **condições de trabalho**. Esta questão também perpassa por muito tempo os discursos dos sindicatos. Desde o Sindifaz e o Sindifisco, passando pelo SindSEFAZ e pelo IAF, todos eles de alguma forma discutiram esta questão.

O Sindifaz chegou a realizar visitas por quase todas as unidades da SEFAZ no interior do Estado da Bahia fazendo um levantamento da situação e das condições de trabalho às quais se submetiam os servidores, principalmente na fiscalização de trânsito de mercadorias. Esse levantamento permitiu municiar ainda mais um já crítico sindicato contra a alta administração da SEFAZ, principalmente no período entre os anos de 1991 a 2006. Para os sindicatos, as condições de trabalho nas quais os servidores se encontravam principalmente antes de 1996, quando começa o programa de qualidade, são péssimas, o que denigre a dignidade do servidor. Neste sentido, a pauta das demandas dos sindicatos sempre inclui modificações nas condições trabalho.

Abaixo destacam-se alguns trechos de discursos dos sindicatos:

Quando o governo do estado vai se preocupar com o aumento da arrecadação? Alguns postos fiscais estão em estado precário de funcionamento. Assim é querer muito sacrifício!(Boletim FISCO, fevereiro de 1989, p.2)

Citamos como exemplo onde os carros estão em estado deplorável, impossibilitando a execução dos serviços;aqueles que se arriscam em função de uma gratificação punitiva, inevitavelmente comprometem sua integridade física pela total insegurança. O secretário teria dito que não falta dinheiro para a Fazenda, mesmo assim as condições das unidades e veículos são péssimas. Como explicar isso? Ou o secretário mentiu ou os delegados e inspetores são incompetentes (Jornal do Sindifisco, janeiro de 1995, p.4)

Observa-se nos discursos do sindicato, mesmo depois da unificação dos sindicatos a partir de fevereiro de 1996, é a continuação da existência de discursos que tematizavam a valorização do servidor fiscal, e as condições de trabalho das unidades e veículos eram a forma de expressar tal situação. Mesmo durante o processo de implantação da qualidade, o sindicato construía diversos discursos sobre a situação péssima dos locais e equipamentos com os quais os servidores deveriam trabalhar. Foram verificados discursos reforçados por fotos de locais de trabalhos, tendo tido um destaque um exemplo em que o sindicato apresenta

uma foto de um local em que esse local é comparado ao presídio do Carandiru em referência à prisão em que os presos sobreviviam em péssimas condições de higiene.

Mas, quem conhece a realidade da Secretaria, especialmente a fiscalização de mercadorias em trânsito, sabe que, mesmo após a aprovação desse Código, o tratamento ao servidor fiscal em algumas unidades continua na fronteira do desumano. No posto fiscal João Durval Carneiro (BR 116-Sul), por exemplo, o servidor trabalha feito um condenado em regime semi-aberto: cumpre plantão, dia e noite, e dorme no “Carandiru” - ambiente assim chamado pelo próprio fazendário em comparação ao extinto presídio paulista e suas condições físicas”(Boletim 57 de 3 de outubro de 2005)

Outras ações são realizadas e apresentadas que demonstram a visão do sindicato no que se refere à valorização do servidor. Entre estas ações destacam-se os campeonatos de futebol, os encontros da categoria em cafés da manhã e festas de confraternização realizadas e patrocinadas pelo sindicato. É bom lembrar que a valorização do servidor nos discursos do sindicato está sempre atrelada à qualidade de vida de seus associados.

Uma crítica que se faz sobre este aspecto é a percepção de que muitas das reclamações realizadas pelo sindicato parecem ter um forte viés político. Primeiro porque mesmo em meio aos programas implementados pela alta administração, como o programa de qualidade, que incluía as reformas das instalações físicas e a melhoria do ambiente de trabalho, as ações do SATISFAZ, que alcançaram diversas unidades e efetuaram muitas alterações em função das demandas dos servidores e das reformas que foram feitas em função do PROMOSEFAZ, o sindicato não parecia compreender desta forma. A SEFAZ continuava “em péssimas condições de trabalho”.

Em segundo lugar, a visão dessa dimensão política se reforça quando do início do novo governo, em 2007, o tema condições de trabalho desaparece completamente das demandas do sindicato. Há uma concentração evidente sobre demandas salariais, discursos inclusive assumidos pelo sindicato que afirmou que em função da centralização de esforços na luta pela remuneração, outras questões foram deixadas de lado.

Desta forma, o que mais evidente parece refletir é que as críticas até 2006 serviam muito mais para expor o grupo político no comando do governo do que para exigir melhores condições de vida e trabalho para os servidores, na medida em que cada ação era fonte de discordância ou omissão por parte do sindicato. E em segundo momento, como não foi feito nenhum outro grande investimento nas reformas das instalações até porque muitas delas haviam passado por reformas muito recentemente, no caso até 2006, o sumiço das reclamações pode ser reflexo de um maior alinhamento entre o governo e o sindicato que

pertencem à mesma linha política. E como parte das demandas em termos salariais foram atendidas e o sindicato conseguiu a maior de suas demandas que era a constituição de crédito pelos Agentes de Tributos, outras demandas acabaram se dissipando ao longo deste período, como por exemplo, o próprio desenvolvimento na carreira, que é diferente de alterar apenas as atribuições destes servidores. Enfim, a Carreira continua a mesma, as formas de ascensão de uma classe para outra continuam as mesmas, e não se fala mais em Plano de Carreira.

### **5.2.2 O Sindicato e o Processo de Modernização da SEFAZ**

O posicionamento do sindicato sobre o processo de modernização é reflexo de duas grandes reflexões que são constantemente destacadas nos discursos do sindicato. Em primeiro lugar, a modernização da SEFAZ é vista como prejudicial aos servidores na medida em que ela não reflete a vontade dos servidores e não contempla as principais demandas da categoria. Em segundo lugar, quando o processo avança ou ganha maior visibilidade a partir de 1995, com a implantação do programa de qualidade, o projeto do PROMOSEFAZ, financiado pelo BID e as novas ferramentas de gestão, a posição do sindicato se torna mais crítica, pois, segundo ele, o processo é reflexo de uma tentativa de apropriação pela SEFAZ do modelo neoliberal que entre outras coisas dissemina uma redução do tamanho do estado sem se preocupar com os usuários finais dos serviços públicos. Sobre estes pontos de vista, podem ser destacados os seguintes discursos:

O discurso de “modernização” do Sr. Rodolfo Tourinho, depois de dois anos e sete meses, ainda não chegou ao quadro de pessoal. Exemplo de maior destaque é a situação dos colegas celetistas ou contratados. É contraproducente se falar em modernizar a estrutura da máquina administrativa tributária se não se estabelece uma política de pessoal com objetivos claros e definidos, que busque a profissionalização do serviço público fazendário e a fixação de padrões dignos de vencimentos para todos (Jornal Novo Rumo, Agosto de 1993, p.3)

O atual governador e seu secretário da Fazenda são vistos no resto do país, como exemplos de aplicadores da política econômica imposta pelo poder federal. Aqui na Bahia abrem-se feridas na Carta Magna, a exemplo do desconto do IAPSEB para os aposentados, que nem FHC conseguiu impor, forçado a guardar a reforma constitucional. Não por coincidência, na SEFAZ da Bahia já se contrata uma empresa para fazer uma reforma administrativa profunda, incluindo aí modificações, não divulgadas, na carreira do fisco e dos agentes públicos (Jornal do SindSEFAZ, julho de 1996, p.3)

O Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, criado pelo Ministério da Fazenda, para aplicar recursos oriundos do BID, é o projeto neoliberal do governo FHC e do seu representante no Ceará, governador Tasso Jereissati, posto em prática (Jornal do SindSEFAZ, Agosto de 1997, p.7)

Os processos de modernização só são mencionados nos discursos do Sindicato quando se pretende fazer alguma crítica ao modelo, aos métodos e à forma de participação dos servidores. Verifica-se também, um discurso bastante alinhado com os discursos disseminados fora da organização, e reproduzidos por outros grupos contrários ao processo de Reforma do Estado. Dentre as críticas apresentadas, a seguinte é interessante pois remete à uma questão crucial que estava em evidência naquele momento:

PROMOSEFAZ: nada se cria, tudo se acata. Agora é pra valer. Vem aí o temido projeto do BID. Alicerçado na filosofia elaborado pela comunidade financeira internacional que avança sobre os países em desenvolvimento, visando a perpetuação do colonialismo (Jornal do SindSEFAZ, agosto de 1997, p. 8)

As críticas se perpetuam durante todo o processo de modernização e tentativas de modificações ao longo do período abrangido pelas reformas. A crítica mais interessante diz respeito à visão do sindicato sobre uma das concepções dos projetos de modernização que se referiam à visão de importância do cliente:

Uma das idéias é a transformação do contribuinte em cliente (*Costumer* dos americanos e canadenses) ou parceiros do Estado. Tal atitude bem demonstra o descompromisso dos administradores com a coisa pública. Querer transformar o contribuinte em cliente ou parceiro é fantasia ou delírio, é o mesmo que a privatização do tributo, significa privar a população de serviços públicos até mesmo os essenciais. Esperar colaboração do contribuinte é utopia, é a negação da história (Jornal do SindSEFAZ, agosto de 1997, p.8)

Esse discurso do sindicato reflete a percepção de alguns servidores, incluindo alguns gestores sobre o que a alta administração estava propondo no início deste processo. Era a visão da Reforma Gerencial que procurava colocar o cidadão como prioridade dos serviços públicos, com a mudança da visão burocrática de administração para uma visão gerencial, em que a figura do cliente torna-se mais importante do que a máquina burocrática em si mesma. Nesta concepção, o foco desloca-se da alta suficiência burocrática para o atendimento ao cidadão-cliente. Assim, a Alta administração traz para dentro do contexto organizacional, novas expressões que em certa medida foram sendo rechaçadas pelos atores organizacionais como é o caso do discurso acima.

Em alusão ao que foi dito pelo sindicato, dois discursos revelam o dialogismo presente no discurso do sindicato. Dialogismo ou interdiscurso na medida em que o discurso sindical se sustenta no próprio discurso da alta administração, buscando refutá-lo. A alta administração afirmou em duas oportunidades o que se segue:

A partir de agora o contribuinte passa a ser o principal alvo do Programa de Qualidade na Diretoria de Administração Tributária (SEFAZ Notícias, novembro de 1997, p.1)

Contribuinte/cliente: um novo conceito em serviço (SEFAZ Notícias, abril de 1998, p. 6)

Em relação ao que foi destacado acima, foi interessante notar que este discurso acabou ganhando força no início do processo. Isto é, a idéia de chamar o contribuinte de cliente foi fortemente combatida. Tanto assim, que isso começou a ganhar espaço nos discursos e debates dentro e fora dos círculos de discussão onde os projetos estavam sendo desenvolvidos. Na atualidade, o termo “cliente” parece não mais ser objeto de conflitos em nenhum espaço. Acredita-se que os processos utilizados e a própria abertura da organização para outros fóruns foram importantes para este processo de inclusão do termo no contexto da organização. De qualquer forma, esta discussão mostra como as ações da alta administração eram rapidamente refutadas pelo sindicato.

Quando outras figuras são inseridas no contexto organizacional, o sindicato tem sempre uma releitura dos seus significados e procura disseminá-la para os servidores. Assim acontece com todas as figuras que representam os temas da eficiência, qualidade, eficácia e resultados. Pode-se começar a falar destas novas figuras a partir do PGM e da Reunião de Metas, por exemplo.

Enquanto no governo anterior o sindicato reclamava a falta de cobrança do secretário de resultados de seus subordinados, delegados e inspetores, no governo do PFL, a cobrança é vista como algo inadequado. Da gestão anterior o sindicato declara:

Quando o governo do Estado se preocupará verdadeiramente com o **aumento da arrecadação** (Boletim FISCO, fevereiro de 1989, p.2)

Mas tudo isso não vale nada se não houver cobrança de trabalho. Pelo que sabemos nenhum diretor é chamado (ou foi) **para prestar contas de seu desempenho** e o que todo mundo sabe é que a maioria dos chefes sequer encontra o secretário. É do conhecimento de todas as falhas do sistema de arrecadação... É vital para a sobrevivência do Estado a **profissionalização** do Fisco, assim como é de extrema importância evitar-se a **ingerência política** na escolha dos dirigentes. É impossível conviver com amadorismo na máquina arrecadadora (Jornal Novo Rumo, maio de 1989, p.3).

Assim sendo, é possível verificar o amadorismo, a falta de planejamento, a ingerência política e a ineficiência da máquina arrecadadora. Entretanto, quando são criados instrumentos gerenciais e de controle para a secretaria, os discursos parecem se distanciar das críticas anteriormente feitas à falta deles. Assim, das figuras do PGM e da Reunião de Metas

que tematizam a **eficácia, a busca de resultados e o controle gerencial**, alguns discursos podem ser destacados:

Vamos realizar um encontro de base para contribuir com as recentes mudanças iniciadas e planejadas pela SEFAZ, **como forma de evitar que direitos conquistados** constitucionalmente sejam retirados neste processo de reforma administrativo. Além disso pretendemos **desmistificar as expressões qualidade total e eficiência** na administração pública (Jornal do SindSEFAZ, julho de 1996, p. 2)

Pretendemos também promover junto à categoria uma ampla discussão, avaliação e acompanhamento dos programas de modernização em curso na SEFAZ, especialmente o PGM e o Projeto do BID (Jornal do SindSEFAZ, dezembro de 1996, p. 2)

Tais reuniões tinham como objetivo satisfazer às exigências do BID e consolidar a nova ferramenta de arrecadação e fiscalização tributária – o PGM. Uma prática em que modernização, eficiência, qualidade e produtividade se restringem a penalizar, penalizar, penalizar. Ao final do trimestre, a fim de massagear egos, dirigentes recebem troféus, embalados por couro (Jornal do SindSEFAZ, dezembro de 1996, p. 5)

Inexplicavelmente o crescimento do consumo de água de côco às vésperas das reuniões de meta. O Pior é o *Day after* o que sobe mesmo é o consumo de calmante. Haja lexotan, valium e outros similares (Jornal do SindSEFAZ, julho de 1997, p. 12)

Os dois momentos são contraditórios para o sindicato. Em primeiro momento se critica a falta de qualquer instrumento de controle sobre os gerentes e diretores, para em seguida criticar os instrumentos de controle. Esse mesmo sentimento parece incluído no discurso de conclusão do relatório apresentado após visitas às unidades da SEFAZ em 1995. Ao finalizar o relatório e concluir que havia desmotivação, os analistas destacam que a implantação de controles sem a contrapartida para os servidores estaria levando à desmotivação dos servidores (SEFAZ, 1995). Assim sendo, depreende que os primeiros instrumentos inseridos na organização são vistos com sentidos completamente diferentes pelo sindicato em relação ao que propunha a alta administração.

As formas de combater o discurso organizacional utilizadas pelo sindicato variam da ironia, a piada até o silenciamento após as críticas efetuadas. Os trechos acima indicados refletem a posição contrária ao processo de modernização iniciado na organização. Nos dois primeiros extratos, mesmo a menção usada de “contribuir com o processo”, indica o que está neles expressos: o cuidado em proteger os servidores para não se perder direitos anteriormente conquistados. É possível então inferir que assim como a alta administração utiliza estratégias de manipulação, o sindicato o faz da mesma forma.

Ao silenciar sobre os principais aspectos do programa de qualidade, por exemplo, o sindicato deixa claro sua posição ideológica contra o que sustenta os projetos de

modernização dos Estados: a ideologia neoliberal. Além disso, pode-se pensar na relação entre o posto e o pressuposto discutido por Faria e Linhares (1993). Ao destacar que as discussões do sindicato se concentrarão no cuidado para não perder direitos adquiridos, fica pressuposto que o processo de modernização possui em sua base a perspectiva de acabar com direitos dos servidores. Esse processo pode ainda ser associado à perspectiva de Fiorin (2008) quando fala das estratégias de manipulação, e neste caso a intimidação seria adequada, mas no sentido contrário ao proposto pelo autor.

Enquanto Fiorin (2008) utiliza a intimidação como um recurso de quem tem o poder para utilizar a punição como consequência da falta de adesão ao discurso do produtor do discurso, aqui, o sindicato não tem o poder de punir os que não seguirem, mas deixa implícito que eles serão punidos pelo próprio sistema a ser implantado já que ele ameaça conquistas dos servidores.

Por fim, o último trecho destaca em forma de humor como o sindicato utilizava este recurso discursivo para confrontar o discurso organizacional. Ao destacar o aumento de consumo de água de coco e outros medicamentos, o sindicato faz humor em relação aos dois artefatos inseridos na organização. E conforme destacam Rodrigues e Collinson (1995), o humor funciona como uma estratégia de resistência utilizada pelos funcionários, em relação ao discurso homogeneizante da organização.

### 5.2.3 O Prêmio por Desempenho Fazendário – PDF no discurso do Sindicato

O Prêmio por Desempenho Fazendário para o sindicato tem dois momentos importantes. Em primeiro lugar, aparece um discurso que estaria mais próximo do discurso da alta administração, para em um segundo momento, distanciar-se completamente dos objetivos descritos por ela. Entretanto, a primeira menção ao PDF é mais uma crítica do que um reconhecimento por sua implementação. O título da primeira matéria sobre o assunto destaca: “PDF reconhece tardiamente desempenho dos fazendários”(Jornal do SindSEFAZ, janeiro de 2001, p.1), para em seguida confirmar: “o PDF é uma conquista da categoria, mesmo parcial e limitada” (Jornal do SindSEFAZ, janeiro de 2001, p.2).

Verifica-se que em nenhum momento, este elemento foi associado diretamente ao sentido que pretendia a alta administração. Além do **reconhecimento**, outro tema associado à figura do PDF é a **discriminação**. Primeiro com os aposentados e depois com os servidores

ativos na medida em que, a inclusão de multiplicadores pode levar a aumentar a distância entre a base e os gestores. Segundo o sindicato,

A introdução do fator de até 1,5, ausente no esboço original do projeto pode significar a **ampliação do fosso salarial existente entre a remuneração dos fazendários que se situam na base e aqueles posicionados o topo** do organograma da SEFAZ. Isso sinaliza a possibilidade de uma hierarquização salarial radical na concepção do novo plano de carreira (Jornal do SindSEFAZ, janeiro de 2001, p.7)

A **injustiça** se destaca como outro tema associado ao PDF, na medida em que primeiro os aposentados não recebem a premiação e em seguida, e por consequência da informação anterior, houve um desincentivo à aposentadoria. Isto ocorre porque o prêmio não é extensivo aos aposentados, e neste sentido, ao se aposentar o indivíduo perde uma parcela significativa de sua remuneração já que o PDF representa mais um salário a cada três meses. Então, a injustiça acaba sendo fortemente associada à figura do PDF. E no caso do sindicato, esse processo de convencimento dos demais servidores parece muito simples, na medida em que todos um dia terão que se aposentar, sem contar uma quantidade razoável de servidores já com possibilidades concretas de se aposentar, em função do tempo de serviço, mas não o fazem para não perderem parte significativa da remuneração.

Outro tema associado ao PDF é o **reconhecimento**, mas neste caso da parte do governo. A luta do sindicato por melhorias salariais é interminável. E como mencionado anteriormente, desde muito tempo atrás, as lutas têm sido intensas no sentido de tentar melhorar o salário do grupo fisco. Como isso não ocorreu como pretendido, qualquer medida do governo que permita ganhar alguma remuneração é vista como recompensa salarial. Enquanto a alta administração vislumbrava inicialmente o envolvimento dos servidores com os objetivos organizacionais para que o PDF fosse recebido, o sindicato viu na figura do PDF a justa recompensa pela falta de uma política salarial ao longo do governo do PFL e o reconhecimento pelo trabalho que os fazendários vinham realizando, por isso mereceriam o PDF. Sobre estes dois temas, afirma o sindicato:

O PDF é um reconhecimento do desempenho dos fazendários, ainda que tardio. Há anos vem ocorrendo incremento na arrecadação total e regional. O que se assistia eram as entregas de troféus e mensagens aos dirigentes. Portanto, é uma conquista da categoria, mesmo parcial e limitada (Jornal do SindSEFAZ, janeiro de 2001, p. 6)

Isso é um resultado da política salarial que o governo do Estado implantou nos últimos seis anos e que consiste na substituição do reajuste salarial por gratificações e abonos (na Fazenda nega-se reajuste e cria-se o PDF, por exemplo) (Jornal do SindSEFAZ, março de 2001, p. 7)

Assim sendo, como o PDF é visto como reconhecimento pelo que passou e não pelo que se fará, bem como é visto como remuneração e não como recompensa futura



provável, o sindicato se declara preocupado com os servidores na medida em que declara que conseguiu aperfeiçoar o PDF durante a tramitação na Assembléia Legislativa. Entretanto, a melhoria mencionada diz respeito ao aumento de remuneração para alguns servidores e em algumas situações, como para as mulheres com licença maternidade e com o acréscimo da hora extra incorporada ao salário na base de cálculo do PDF. Em contradição, a única vez que o sindicato menciona as metas de arrecadação que são o carro-chefe do PDF é apenas no sentido de “ser vigilante na definição das metas, isto porque se ela não for bem definida, pode-se correr o risco de ficar sem o “prêmio” (Jornal do SindSEFAZ, fevereiro de 2001, p.6).

Ainda no ano de 2001, o sindicato volta a refletir sobre o PDF e reconhece em parte a visão da alta administração sobre o instrumento PDF. Entretanto sua reflexão vai no sentido de crítica à forma como os resultados são alcançados, não na importância dele para os resultados organizacionais e nem em como os servidores deveriam se articular para garantir o recebimento do PDF, que seria o objetivo da alta administração. Na reflexão efetuada por um dos diretores do SindSEFAZ, o título da matéria já destaca a visão sobre a figura do PDF: “ *O PDF e o Frankenstein*”, denotando ser o referido prêmio mais um componente da remuneração, e não um prêmio dependente dos resultados organizacionais.

O texto em análise destaca que

O PDF tornou mais complexo ainda o sistema de remuneração dos auditores e agentes de tributos por ser mais um elemento de medição de desempenho e de produtividade e, na prática, **passou a exigir um esforço adicional de trabalho**, particularmente dos colegas obrigados a cumprir programação fiscal (Jornal do SindSEFAZ, maio de 2001, p. 10).

Entretanto, ao tempo que descreve a relação do PDF com resultado, serve-se disso para fazer duas críticas ao sistema. Primeiro a apuração dos resultados vinculados aos indicadores de desempenho que contribui com 10% do total dos pontos obtidos enquanto que 90% correspondem ao resultado da arrecadação, é criticada na medida em que entende que 10% de indicadores é insignificante no processo de apuração. Em segundo lugar, a preocupação com os resultados se destaca principalmente não pelas ações e estratégias de busca do resultado, mas pela atenção que se deve ter com a definição das metas, para não torná-las inalcançáveis e prejudicar o recebimento do prêmio. Diz o texto: “com a implantação do PDF, o estabelecimento de metas de arrecadação tributária e de indicadores de desempenho ganha uma nova dimensão nas preocupações da categoria.

Daí a necessidade de termos clareza de todo o procedimento”(Jornal do SindSEFAZ, maio de 2001, p.10). Outro discurso é interessante e revela mais uma preocupação do sindicato sobre o PDF. Uma mudança com a inclusão de multiplicadores para aqueles que conseguirem maiores resultados foi feita na forma de apuração do referido prêmio. Sobre esta alteração o sindicato afirma: “é preciso ficarmos atentos para eventuais tentativas de imposição de carga de trabalho adicional” (Jornal do SindSEFAZ, maio de 2004, p.3).

Desses discursos, apesar do reconhecimento da vinculação entre o recebimento do prêmio e o resultado, o foco dos artigos está mais para cuidar da forma como se define as metas do que com a articulação e ações para alcançar os resultados. Para reforçar este argumento, o texto conclui defendendo que para transformar a SEFAZ em um ambiente para se trabalhar, deveriam transformar o sistema de remuneração em um sistema mais simples.

É bom lembrar que essa percepção sobre o PDF compartilhada pelo SindSEFAZ será decisiva para convencer os demais atores organizacionais para incluir nas demandas futuras da categoria, a “incorporação do PDF”, retirando-lhe o caráter temporário e vinculado a resultados organizacionais e transformando-o em mais um item da remuneração fixa. Isso começa a ocorrer em abril de 2005. A partir de então, tornar o prêmio parte fixa da remuneração é transformada em luta constante do SindSEFAZ. Afirma-se: “incorporação do PDF aos vencimentos de toda a categoria fazendária, inclusive aposentados e pensionistas”(Boletim SindSEFAZ 24, de 6 de abril de 2005).

Depois deste período, o PDF se reforça, na percepção do sindicato, como remuneração dos servidores, e diferentemente do que inicialmente propunha a alta administração, todos os discursos sobre o PDF são na direção de tentar incorporá-lo à remuneração. Enfim em 2009, o governo propôs a incorporação de parte do PDF, sendo que a parte que não foi incorporada não consegue permear o discurso do Sindicato como um prêmio para o qual todos deveriam se voltar com mais esforço.

Assumindo um discurso que atribui ao PDF os temas de reconhecimento passado, discriminação e injustiça, o sindicato refuta o discurso da alta administração que disseminava um discurso que pensava o PDF como um instrumento para ações no futuro. Para ela, o PDF seria a oportunidade de os servidores mostrarem envolvimento e criatividade para alcance de resultados, enquanto para o sindicato, ele representava um benefício referente ao passado que é devedor dos servidores na figura do grupo que governa a Bahia desde o ano de 1991. Desta forma, ao processo de simbolização de Hatch (1993), dificilmente os sentidos atribuídos pela

alta administração conseguiriam transformar este artefato em mais um instrumento pelo qual gerenciaria os valores culturais da organização. E esse processo vai ser fortemente percebido nas ações do sindicato na busca constante de incorporar o prêmio ao salário, e no discurso dos servidores que adotam praticamente o mesmo discurso do sindicato, atribuindo ao PDF um significado de retribuição pela dívida que a organização tem com os seus servidores.

#### **5.2.4 O GD FISCO e a visão do Sindicato: “GD FISCO ou como medir o imensurável”(Jornal do SindSEFAZ de março de 2003, p.6,7)**

O Sistema de Avaliação de Desempenho do Grupo Fisco- GD Fisco ganha espaço nos discurso do sindicato em março de 2003, com o título GD Fisco ou como medir o imensurável. Do título é possível inferir a percepção do sindicato sobre o que era o sistema de avaliação dentro da secretaria da Fazenda. Pode-se dizer que esse discurso inicial foi apenas o primeiro de uma série que procurou excluir definitivamente a implantação do sistema na organização.

Sobre a percepção de que era inicialmente inconstitucional, o sindicato se articulou para dificultar a possibilidade de implantação do sistema. E isso pode ser visto nas publicações do sindicato, bem como nas ações inclusive judiciais incentivadas como foi o caso em que o Ministério Público foi acionado com um pedido questionando a empresa que estava elaborando o processo de treinamento dos servidores sobre o processo de avaliação. Com esse processo iniciado pelo Ministério Público, a implantação do sistema atrasou em pelo menos um ano, o que dificultou, segundo a alta administração, o processo de avaliação e conseqüentemente as promoções, já que um dos critérios de promoção é a avaliação de desempenho.

Nesta mesma edição do jornal (março de 2003), que dedica duas páginas para refutar o GD Fisco, o argumento mais forte seria a inconstitucionalidade. Segundo o sindicato, “não há autorização constitucional para a imposição de avaliação de desempenho para o desenvolvimento do servidor na carreira. Há sim, no artigo 39, parágrafo 2º, a exigência de participação em cursos de formação e aperfeiçoamento”(Jornal do SindSEFAZ, março de 2003, p. 6,7). Outros argumentos são utilizados como a possibilidade de interferências políticas no processo de avaliação, estímulo à competição individual, favorecimento dos gestores, discriminação e excesso de controle. Por conta disso, o sindicato

promoveu diversas reuniões com os servidores, e estes absorveram as críticas elaboradas contra o sistema de avaliação que sofreu resistências muito grandes no encaminhamento do processo.

Alguns discursos podem ser destacados sobre a percepção do sindicato sobre o GD Fisco:

Sob o pretexto de complementar requisitos do plano de carreira o que se pretende é estabelecer **novas formas de controle** sobre o trabalho na SEFAZ (Jornal do SindSEFAZ, março de 2003, p.7)

Os desafios estão diante de nós. Mantém-se atual a busca por mudanças no Plano de Carreira do Fisco que, juntamente com o PROCAD e o GD Fisco, se constitui numa longa e complexa corrida de obstáculos, temperada com ingredientes estimuladores de uma **predadora competição individual** e de favorecimento, aberto ou velado, de quem ocupa postos na pirâmide do poder na SEFAZ (Jornal do SindSEFAZ, março de 2003, p.7)

Vamos extinguir o GD Fisco (Jornal do SindSEFAZ, março de 2003, p.7)

O GD Fisco é um mecanismo de avaliação desaprovado pela maioria dos fazendários. A insatisfação na categoria quanto a esse decreto tem sido grande (Jornal do SindSEFAZ, junho de 2003, p.8)

Queremos a suspensão da avaliação de desempenho como critério para a próxima promoção e elaboração de um outro sistema que seja aceitável por todos (Jornal do SindSEFAZ, outubro de 2003, p. 3)

Queremos a suspensão do GD Fisco (Jornal do SindSEFAZ, novembro de 2003, p.4)

Depois de todas estas críticas ao sistema de avaliação, bem como todas as discussões que ocorreram ao longo do processo, que culminou com a suspensão do processo em função da denúncia promovida junto ao ministério público, o processo ficou aguardando o parecer do Ministério Público, que entendeu não proceder a denúncia efetuada. Diante disto, retoma-se o processo de implantação, e neste momento, o sindicato se manifesta outra vez:

O sistema mantém todos os aspectos nocivos que foram rejeitados pelos auditores e agentes de tributos no ano passado: subjetivismo, critérios favoráveis às chefias, etc. Além disso, está previsto um cronograma que transfere para o final do ano de 2005 as promoções que deveriam ter sido efetivadas entre janeiro e fevereiro de 2004, configurando uma manobra da SEFAZ para continuar frustrando as expectativas da categoria (Jornal do SindSEFAZ, julho de 2004, p.1)

Do projeto original do GD Fisco, algumas proposições foram modificadas em função das resistências encontradas pela alta administração. Em primeiro lugar, o sistema previa a assinatura de um acordo prévio por parte dos avaliados. Neste acordo ficariam definidas as metas de cada indivíduo, bem como as formas de avaliação dessas metas. Ficariam definidas também as formas de avaliação e qual o papel de cada um dos envolvidos no processo de avaliação. O compromisso era dos dois envolvidos. O servidor se comprometeria em buscar as metas definidas e o superior se comprometeria em fornecer as

condições para que aquele alcançasse as metas. Entretanto o sindicato se posicionou também contra a assinatura do termo que garantiria o cumprimento do acordo, ao determinar que “os servidores não assinem o termo de compromisso sugerido como parte do processo de avaliação”(Jornal do SindSEFAZ, novembro de 2004, p. 11). Nos primeiros momentos, divulgou-se entre os servidores que aquele documento assinado “serviria no futuro para demissão daqueles que não obtivessem bons resultados em caso de necessidade de redução do quadro, por excesso de quadros”(depoimento colhido em reunião entre os servidores, em maio de 2003)

Por outro lado, o sistema previa uma avaliação apenas da chefia para o subordinado, a avaliação conhecida como 90°. Com a evolução das discussões, a alta administração concordou em transformar a avaliação de mão dupla. A chefia avalia os subordinados, mas por outro lado, os subordinados também avaliam a chefia. Para o sindicato, o processo como estava inicialmente levaria a injustiças e poderia facilitar as perseguições dos chefes em relação aos subordinados. Com a mudança, procurou-se efetuar um equilíbrio de forças no sistema de avaliação. Depois de muitas discussões e acomodações, o GDFISCO foi implementado. Ainda está em vigor, mas questiona-se a eficácia deste sistema para garantir os objetivos iniciais propostos pela alta administração. Na verdade, ele não tem efeito prático nenhum. As articulações efetuadas pelo sindicato juntamente com os servidores associada à baixa capacidade gerencial dos gestores formaram o conjunto de fatores que tornaram o instrumento inócuo, para os propósitos de implantar um sistema meritocrático na organização.

### **5.2.5 A dimensão Política e a ação Sindical na SEFAZ**

A dimensão política, quando tratada nos estudos sobre a Administração Pública no Brasil, destaca a influência política que de alguma forma pode vir a prejudicar o andamento das atividades destas organizações. Ela concentra-se em avaliar em que medida as decisões tomadas no interior destas organizações são influenciadas direta ou indiretamente pelo contexto político de referência. Essa preocupação existe na administração pública brasileira desde a década de 1930, quando se tentou implementar a administração burocrática no governo de Vargas.

No caso da SEFAZ-BA, tomando como base a alta administração, foi possível perceber como no início destes estudos, a dimensão política possuía importância significativa nas decisões e funcionamento organizacionais. E o sindicato, como se posiciona em relação a esta questão? Esta é a discussão a seguir.

Quando se analisam as ações sindicais a partir de 1986, ainda que não se esteja falando efetivamente de sindicato, já que este foi permitido a partir da constituição de 1988, é preciso considerar o contexto dos governos sob os quais repousava a gestão em cada momento. A partir de 1986 até 1990, o governo que assume o comando do Estado é o partido do Governador Waldir Pires, que fazia oposição ao governo de Antônio Carlos Magalhães, que teria estado à frente do governo até aquele período. Em certa medida, as associações de trabalhadores apostavam que a mudança seria benéfica para os servidores pois consideravam que o governo anterior era prejudicial ao servidor público.

Com a ascensão das oposições, muitas expectativas foram criadas e muitas negociações retomadas com o governo. Entretanto, apesar da maior proximidade política com o novo governo, a luta das associações era mantida junto ao governo, à medida que se aumentavam as possibilidades de recomposição das perdas salariais, agravadas pela hiperinflação de cerca de 80% ao mês. Então isso agravava ainda mais as lutas pelas questões salariais.

Dos discursos elaborados pelos sindicatos entre 1986 e 1990, é possível verificar que o sindicato se posiciona de forma a permitir que se interprete que a dimensão política era parte da forma de administrar esta organização, embora mantenha uma coerência com suas lutas no que se refere à busca de soluções das pautas pendentes. Isto indica que a gestão da SEFAZ deveria contemplar os pleitos políticos e dever-se-ia manter no grupo de gestores apenas aqueles indivíduos que compactuavam com as diretrizes do sindicato.

Interessante é que na medida em que criticava a prática clientelista do governo anterior, comportava-se de forma muito semelhante. E as críticas são feitas ao governo passado e ao governo em exercício que permitia que ainda existiam “delegados que se sustentavam em função da força política”(Boletim da AAFEB, novembro de 1988, p.6). E mais fortemente ainda se posiciona como disposto a ajudar a alta administração “para ajudar a remover estes entulhos”(Boletim da AAFEB, novembro de 1988, p.6). Evidentemente que remover aqueles que eram da gestão passada significava indicar aqueles que comungavam com o novo modelo de “gestão democrática”, como era disseminada a nova característica do novo governo.

Com o passar do tempo, as críticas se avolumam contra o governo e aumentam muito quando o governador eleito Waldir Pires se licencia do governo do Estado para concorrer à presidência da República em 1989. A partir daí, o então governador Nilo Coelho apesar de pertencer ao mesmo grupo sofre mais pressão das associações dos servidores. Entretanto no governo do governador Nilo Coelho, o Fisco teve aprovado um plano de Carreira e o grupo administrativo teve seu Plano de Carreira enviado para a Assembléia Legislativa. Neste sentido, o ganho dos servidores teria sido importante, ao menos temporariamente, na medida em que com a passagem do tempo, nenhuma das duas ações teve impacto significativo na vida dos servidores. Com a demora de envio do plano de Carreira do grupo Administrativo, não foi possível aprová-lo ainda naquele governo. Com a mudança de governo, o então governador Antônio Carlos Magalhães solicitou a retirada do projeto dos técnicos administrativos da pauta da Assembléia Legislativa e até este momento, não foi aprovado nenhum outro projeto que atenda à demanda do sindicato nesta questão.

No que se refere ao Plano de Carreira do fisco, mesmo tendo sido aprovado, e com os conflitos que se seguiram após o envio para a Assembléia Legislativa, a percepção do sindicato é que ele teria perdido todo o seu efeito financeiro antes mesmo de completar um ano de implantação. Nas palavras dos discursos do sindicato, “quanto ao instrumento de valorização, resgate e moralização do servidor público – Plano de Cargos e Salários, não passou de uma grande piada de mau gosto”(Jornal Novo Rumo, maio de 1989, p. 4).

É possível inferir que após estas questões, o apoio político diminuiu bastante, e as denúncias contra o aparelhamento político da SEFAZ começam a ser mais intensas. Segundo a visão do sindicato, a influência política era tão presente que as reestruturações organizacionais teriam como motivação as relações políticas do governo e seus aliados, conforme declarou que existem: “desmandos na DFMT e suas alterações recentes, surgimento de pinóquios na estrutura da secretaria e do próprio governo, manipulação de postos fiscais, escalas de trabalho, possibilidade de interesse político-econômico, neste ano eleitoral, e favorecimento à sonegação fiscal”(Jornal Novo Rumo, fevereiro de 1990, p.1).

A partir de 1991, com o endurecimento das relações entre o secretário da fazenda e os sindicatos, houve uma tendência de aproximação maior entre o sindicato e as forças políticas de oposição que vai aumentar com o aumento das restrições impostas pelo secretário no que se refere ao sindicato. Como o secretário à época fez muitas restrições à atividade sindical, como limitar o número de servidores em disponibilidade para exercerem a atividade sindical, não concessão de PDF, ou impossibilidade de promoção, tornava-se cada vez mais

difícil manter uma relação cordial entre alta administração e sindicato. Isso sem sombra de dúvida à medida que afastava o sindicato da alta administração, aproximava-o das oposições. A leitura dos jornais depois de 1991 permite ver um direcionamento mais intenso de críticas que extrapolavam as dificuldades internas da SEFAZ para discussões de temas mais amplos da política estadual e nacional, quando não até mesmo notícias internacionais principalmente quando se começou a discutir o processo de reforma do estado, que segundo o sindicato, era totalmente com viés neoliberal.

Ao longo da história percebe-se uma aproximação maior dos oposicionistas ao sindicato, tanto que em algumas assembléias da categoria e ou reuniões de trabalho do sindicato era possível ver alguns deputados estaduais ou federais como participantes convidados ou palestrantes. Na eleição de 1994, por exemplo, como ocorreu em 2002, o sindicato abertamente colocou-se a favor das oposições, revelando em certa medida um contraditório na medida em que teria dito anteriormente que era independente de qualquer bandeira política. Em maio de 2001, dedicou-se especialmente a destacar o processo de cassação do então senador Antônio Carlos Magalhães, que era o chefe do partido que controlava a Bahia naquela época.

Na matéria, destaca-se a afirmativa: “fazendários têm motivos para querer a cassação de ACM”(Jornal do SindSEFAZ, maio de 2001, p. 2). Em função deste fato, o sindicato praticamente comemora com a seguinte declaração: “o momento é propício com o enfraquecimento do grupo político no governo e com crescente mobilização de várias categorias”(Jornal do SindSEFAZ, especial de julho de 2001, p. 2).

Por fim, a mudança de governo que ocorreu com as eleições em 2006, permitiu confirmar a percepção sobre a forte dimensão política que governa em parte o sindicato dos fazendários. Após as eleições de 2006, alguns discursos revelam este posicionamento em que era importante contar nos postos de direção com pessoas ligadas ao novo governo. E de fato, a análise dos fatos ocorridos e como se processaram as mudanças dos gestores permitem inferir que de fato a dimensão política da qual se procura livrar a administração pública ainda é um elemento importante na cultura do sindicato, presente nos seus discursos. Ao final do ano de 2006, em algumas publicações do sindicato podem ser encontrados os seguintes discursos:

Esperamos inclusive que esta nova realidade se reflita na mudança dos quadros dirigentes da instituição(Boletim do SindSefaz, 150, de 15 de dezembro de 2006)

Os diretores do SindSEFAZ, no geral, disseram que a Fazenda possui uma equipe muito qualificada, que no quadro de servidores há técnicos competentes e capacitados, mas que a categoria espera ansiosamente por expressivas mudanças na



direção da Fazenda, dando oportunidade a outros de mostrarem sua capacidade de gestão, sem desprezar as experiências hoje adquiridas, mas oxigenando a instituição com uma nova forma de gerir, para tornar a SEFAZ mais democrática, participativa e produtiva (Boletim do SindSefaz, 152, de 21 de dezembro de 2006).

Os extratos acima mencionados revelam o grau de expectativa do sindicato com a nova gestão. As mudanças que ocorreram no quadro diretivo, apesar da manutenção de alguns gestores do governo anterior, foram perceptíveis. Diversos ex-dirigentes sindicais tornaram-se gestores, e a “experiência adquirida” mencionada no discurso acima, foi desprezada. Ressalte-se que não se discute a eficácia da medida ou se ela é prejudicial ou não para a organização, mas revela a forma ainda presente na administração pública, algo que a burocracia weberiana tentava minimizar há muito tempo atrás, por isso, a percepção deste pesquisador sobre o verdadeiro estágio da organização quando começa o projeto de modernização. A reflexão permite inferir que muitos processos poderiam ser mais facilmente inseridos como anteriores à burocracia.

O movimento sindical na fazenda tem revelado aspectos interessantes da cultura organizacional da SEFAZ. Se por um lado, as discussões passam fortemente pelas questões salariais, por outro lado, alguns aspectos demonstram a valorização de outros elementos que marcam a sua ação. Das questões acima, pode-se pensar nos discursos elaborados e o que se pretende manter. Não existem muitos discursos com objetivos de criar novos valores culturais, salvo no comportamento da alta administração da Fazenda, para a qual a maioria dos discursos sindicais se dirigiam. Há muitos discursos que se apóiam no próprio discurso organizacional, sem o qual os discursos do sindicato não existiriam, o que revela fortemente o dialogismo de Bakhtin(1993) sobre a relação entre os discursos, bem como o interdiscurso de Charaudeau e Maingueneau (2006).

### **5.2.6 O que relevam os discursos do Sindicato dos Fazendários**

A cultura organizacional revela-se através dos discursos ou é reforçada através deles. Na visão de Alvesson (2004) através dos discursos é possível identificar aspectos culturais da mesma forma que é possível perceber as relações de poder que se estabelecem através dos discursos. No caso do sindicalismo na Fazenda os dois casos se manifestam de forma muito representativa.

As relações de poder são marcantes porque as relações sindicais podem, representar além do interesse pela exclusividade na representação, também o traço cultural pela necessidade de domínio. A necessidade de deter o domínio da representação leva os representantes sindicais a conflitos que revelam como os fazendários valorizam as relações de dominação. E neste particular os sindicatos ou as associações são fiéis representantes desta característica que permeia a administração pública brasileira e se estende por diversos setores das organizações que se relacionam com aquela ao modo do que revela Hofstede (2003) e as pesquisas sobre cultura brasileira (BARROS; PRATES, 1996).

Por outro lado, essa disputa revela algo interessante da cultura organizacional da SEFAZ-BA que tanto a alta administração quanto o sindicato procuraram resolver: **a integração**. A alta administração buscou inserir no contexto organizacional diversos elementos que ajudassem a desenvolver na cultura organizacional da SEFAZ a integração entre os seus membros. Por outro lado, o movimento sindical buscou de forma diferente alcançar os mesmos resultados, ainda que para propósitos diferentes. Enquanto a alta administração buscava a integração para potencializar seus resultados, o movimento sindical buscava a integração para combater a alta administração. Em resumo, os dois atores organizacionais (alta administração e sindicatos) buscam resultados, ainda que este termo tenha sentidos diferentes para ambos.

No caso do movimento sindical, a integração é apenas uma representação social desejada pelos diretores do sindicato na medida em que diversos grupos mantêm lutas internas tanto dentro do movimento sindical como entre os servidores. No caso do movimento sindical, não parece ter havido nenhuma mudança significativa no desenvolvimento deste aspecto, haja vista os recentes conflitos instalados dentro da organização. A existência de 3(três) grupos bem distintos dentro da organização (Auditores fiscais, Agentes de tributos Estaduais e Técnicos Administrativos), e ainda a existência de outros grupos menores como os prestadores de serviço de limpeza, os prestadores de serviço de informática, entre outros, contribuem para as divergências e criação de subculturas (MEYERSON E MARTINS, 1987).

As ações do sindicato, na busca pela harmonia entre os servidores, adota a negação da existência dessas divergências na medida em que propõe articular grupos com interesses diversos. Como demonstram os defensores da perspectiva da diferenciação, o que mais ocorre dentro das organizações (MEYERSON; MARTIN, 1987; CARRIERI, 2001; MORGAN, 1996) é a formação de subculturas em função de interesses que no máximo conseguem ser integrados a partir de grupos mais homogêneos, como classes de profissionais, que pode ser o

caso da secretaria em que os três principais grupos, muitas vezes têm interesses divergentes, sendo convergentes apenas as questões de ordem salarial.

Mesmo o Plano de Carreira, ainda que todos desejem um Plano de Carreira, eles são diferentes entre si. Ao longo deste processo, apesar de traçarem as lutas de forma comum, participarem de assembléias comuns, nem sempre as deliberações atendem a todos os grupos, o que por si só é motivo de diferenciar os interesses nas reuniões sindicais.

Quando se reflete sobre o sindicalismo na Secretaria, é possível fazer uma leitura fria sobre como evoluíram os processos de tentativa de integração dos grupos na organização. No primeiro momento (1988) havia três associações representantes de servidores. A partir de 1989, as associações se transformam em sindicatos. Tem-se então, o Sindifaz e o Sindifisco. Os dois sindicatos estão em conflito durante todo o tempo em que permanecem separados. Esse período que vai de 1989 até 1996 é marcado por desavenças muito intensas que em alguns momentos invadiram o campo do pessoal e familiar dos representantes dos dois sindicatos.

Neste período, destacam-se as dificuldades que ambos os sindicatos tiveram para fazer conquistas junto ao governo, bem como a peculiaridade que havia na composição dos sindicatos, o que demonstra ainda mais o caráter divisionista da categoria fazendária. Assim, enquanto o Sindifaz possuía como base representada auditores fiscais, agentes de tributos estaduais e técnicos administrativos, o Sindifisco possuía em sua base representada, também, os auditores fiscais e os agentes de tributos, ficando de fora apenas os técnicos administrativos. Neste sentido, a própria existência dos sindicatos era o retrato da divisão dentro da categoria.

O momento seguinte do movimento sindical vai acontecer em 1996, quando os dois sindicatos reconhecem que a divisão foi prejudicial à luta sindical na medida em que dividia esforços para lutar “contra um mesmo adversário” e isso reduzia a força das lutas. Com isso, em fevereiro de 1996, decidiu-se “unificar” os sindicatos. Interessante é que durante o próprio processo de unificação, as representações dos dois sindicatos mantiveram-se longe do que seria uma verdadeira união, na medida em que a eleição para definição da base a ser representada foi praticamente dividida ao meio. Cada sindicato votou de acordo com os pressupostos que defendiam antes da unificação. Como precisava-se tomar uma decisão, nova eleição foi realizada, e apenas um dos presentes mudou de voto, já que a eleição foi secreta o que deixou os eleitores menos constrangidos. Esse processo apenas reforçou o caráter de divisão que permeia a categoria dentro da SEFAZ.

Depois de 1996, com a unificação, os ânimos não se acomodaram pois parte dos servidores que pertenciam ao Sindifisco continuaram tentando controlar a representação sindical. Tanto sim que em 1999, houve eleição para a diretoria do SindSEFAZ, o sindicato que nasceu da fusão do Sindifisco com o Sindifaz, e o resultado foi contestado, foi proposta ação judicial, houve intervenção judicial, sendo que a nova diretoria só tomou posse muito tempo depois. Então a partir de 2000, o movimento sindical continua unificado, mesmo com as lutas internas entre os três grupos profissionais. Isso vai até junho de 2006, quando outra vez, os auditores resolvem criar uma entidade representativa apenas com auditores fiscais. Nasce naquele momento o Instituto dos Auditores Fiscais da Bahia – IAF. Após isso, os conflitos se intensificam, principalmente com a eleição das oposições ao governo da Bahia em outubro de 2006. Assim sendo, não foi possível, nem mesmo no movimento sindical, perceber a evolução da integração dentro da organização.

Uma questão mais constrangedora para discutir é o papel do sindicato no processo de modernização da SEFAZ, implementada pela alta administração. Ao longo do processo, foi possível perceber que atrelado ao processo político defendido pelo sindicato, que é perceptível defender a luta partidária dos partidos de esquerda, estava a posição de posicionar-se contrário a muitas dos projetos implantados neste período, que vai de 1995 a 2003, mais intensamente.

A análise dos discursos elaborados pelos sindicatos permite inferir que de forma sistemática o sindicato se posicionou sempre em defesa de que determinados processos não fossem implementados. Neste sentido, pode-se inferir que em função de pressupostos defendidos pelo sindicato, sejam eles políticos, éticos ou administrativos, ou mesmo apenas como defesa de interesses dos servidores, a resistência feita pelo sindicato conseguiu manter um conjunto de valores que a reforma gerencial e a modernização da Secretaria pretendiam modificar.

Em primeiro lugar, a visão de cliente proposta pela alta administração, ainda em 1996, quando da implantação do programa de qualidade foi duramente criticada pelo sindicato. Associando o programa ao ideal neoliberal, era preciso resistir à tentativa de privatização dos serviços públicos, que incluía, inclusive, transformar a denominação de contribuinte para cliente. O programa de qualidade, visto como uma vertente da ideologia neoliberal, deveria ser combatido, e com isso, os valores que a eles estão associados.

Assim, a ideologia da valorização do cliente, a eficiência, eficácia passavam então a ser combatidas na medida em que pertenciam a um grupo de ideais que eram parte do programa dos organismos internacionais. É interessante notar que expressões como eficiência,

eficácia, resultados não transitam frequentemente nos discursos do sindicato, salvo se estiverem atreladas à luta salarial. Neste sentido, o convencimento para a melhoria salarial dentro dos discursos seria a melhoria da eficiência, da eficácia, dos resultados e do atendimento à sociedade. Nas palavras de Fiorin (2008), a manipulação, como figura de convencimento, se expressa na tentação em que se a alta administração conceder os benefícios que estão sendo demandados, os resultados virão, porque os indivíduos vão se sentir valorizados, bem remunerados e dignificados em suas funções.

Outros elementos que foram inseridos no contexto organizacional como o planejamento estratégico, os indicadores de desempenho, o PDF, o Plano de Carreira de 2002, e o GD Fisco, que em certa medida possuíam em sua filosofia a transformação cultural, foram combatidos de forma tão intensa que acabaram por perder a essência que se propunha quando de sua implementação. Em muitos discursos que, por exemplo, havia sobre indicadores, o discurso era no sentido de questionar a sua importância. O PDF que propunha incentivar a melhoria do desempenho organizacional, ao ser visto como fator de discriminação com sindicalistas e aposentados, passou a ser igualmente combatido, e transformou-se em fonte de luta pela sua incorporação definitiva aos salários. Neste sentido, o propósito original de fazer com que os indivíduos procurassem dedicar-se ainda mais para os resultados organizacionais foi eliminado por discurso do tipo "devemos ficar atentos para tentativas de aumento da carga de trabalho"(Jornal do SindSEFAZ, maio de 2004, p.3).

O plano de Carreira não atendeu adequadamente aos servidores, em parte, porque não corrigiu as distorções históricas existentes na SEFAZ, principalmente no trânsito de mercadorias. Sendo assim, era necessário combatê-lo, de forma a melhorá-lo ao ponto de fazê-lo adequado para todo o grupo fisco. Perderam-se então pontos importantes que eram demandas antigas do sindicato: a preocupação com o desenvolvimento profissional que poderia ser utilizado a partir do Plano de Carreira e do PROCAD que é parte integrante daquele.

Por fim, o GD Fisco é o ponto mais interessante dessa discussão. Ele é o sistema de avaliação que integra um dos pré-requisitos da promoção dos servidores do fisco. Para o Plano de Carreira, o servidor será promovido a partir do preenchimento de três pré-requisitos: a) tempo na classe anterior, b) capacitação, e c) avaliação de desempenho. O GD Fisco compõe a parte da promoção que mais gerou conflitos dentro da organização. O sindicato foi categoricamente contra o sistema de avaliação, utilizando-se inclusive argumentos constitucionais para defender a não implantação do sistema na organização.

O que se destaca é que desde 1995, quando da implantação do primeiro instrumento de aferição de resultados, as manifestações contrárias do sindicato sempre estiveram presentes. Há, salvo melhor juízo, no serviço público de forma geral, uma tendência a não se permitir avaliações individuais ou coletivas. E parece ser nesta direção que as críticas são elaboradas, conforme destaca Barbosa (1996, 2003)

Criticou-se o sistema de indicadores de desempenho, a definição das metas, o plano de carreira que exigiu nível superior para promover os indivíduos, e por fim “*esse GD Fisco*”(Jornal do SindSEFAZ, maio de 2001, p.6). Essa perspectiva de resistência a todo sistema de avaliação no serviço público, revelado no caso particular aqui, se revela na medida em que, apesar da resistência ao sistema de avaliação, ele foi implantado, após as alterações solicitadas, desde que possíveis. Entretanto, o efeito prático do sistema de avaliação para a organização é praticamente nulo. Isto porque, os indivíduos conseguiram modificar a primeira versão do sistema para que em vez de avaliação apenas de cima para baixo, houvesse também de baixo para cima. A SEFAZ desenvolveu, em função de suas próprias características, o que se pode denominar de **clientelismo de baixo clero**, para designar o comportamento clientelista utilizado pelos indivíduos que não fazem parte dos níveis hierárquicos superiores, como normalmente se menciona.

Normalmente, quando se fala em clientelismo, paternalismo ou patrimonialismo, remete-se quase que imediatamente ao político que se utiliza de suas prerrogativas de membro do legislativo para obter favores junto às empresas públicas. Quase nunca se mencionam as pessoas em níveis inferiores, salvo se estas são as beneficiadas por aqueles políticos. Entretanto, no caso em análise, parece haver um clientelismo em que os indivíduos se articularam de maneira tal, incentivados e guiados pelo sindicato para resistir ao sistema de avaliação até que ele pudesse contemplar os anseios da “categoria”, independentemente dos anseios da organização.

Assim sendo, da resistência gerou-se um sistema em que os avaliadores não mais assumem compromissos a serem seguidos durante o período de avaliação, e ao fim do período, todos se atribuem as maiores notas, e assim todos são promovidos. Aquele receio do sindicato de “competição individual” acabou, apesar de nunca ter parecido existir.

Por fim, o Plano de Carreira que sempre foi o grande elemento das pautas do sindicato ganha uma dimensão de análise importante no ano de 2009. Naquele ano, foi aprovada a Lei que autorizava os Agentes de Tributos a constituírem o crédito tributário na fiscalização do trânsito de mercadorias e nas empresas pertencentes ao Simples Nacional. A

análise que se faz aqui é que desde que começaram as discussões sobre a mudança das atribuições dos ATEs, em 1989, havia uma defesa de que ela proporcionaria um mecanismo de ascensão profissional, que o foco deveria ser o de promover o crescimento profissional, entre outros benefícios que não serão aqui discutidos.

Interessa aqui primeiro como o discurso sobre o Plano de Carreira proposto pelo sindicato varia em termos de “o que queremos? A Carreira única ou a Constituição do Crédito Tributário?”. Neste caso, percebe-se que as duas coisas são diferentes, apesar de atender às demandas dos ATEs, representados pelo sindicato. Entretanto, verificando o histórico de “enquadramentos” existentes na organização, em função do que o sindicato chama de “desvio de função”, destaca-se aqui, uma percepção sobre o que é o Estado para cada um dos servidores representados.

A Fazenda tem um histórico de indivíduos que ingressam no serviço público para um cargo. Por algum motivo, seja ele qual for, diz que passou a exercer um outro cargo, e entra na justiça pleiteando o enquadramento para o referido cargo que normalmente é o de auditor fiscal ou agente de tributos estaduais. No caso o Sindifaz, anteriormente manifestou-se informando que “não patrocinou nenhuma ação de enquadramento de pessoas para os quadros de auditor ou agente de tributos. Entretanto, alguns comportamentos podem refletir o contrário.

Em entrevistas com membros da organização que exerciam cargos de direção quando iniciaram estes movimentos, alguns disseram que “membros do sindicato me procuraram com declarações para que eu assinasse. Eu disse que não assinaria, e eles diziam que outros delegados o fizeram e somente eu não quero fazer”(AF 4). Além disso, na edição março de 2003, há uma matéria sobre o enquadramento de diversos servidores que eram técnicos administrativos e foram “transformados” em agentes de tributos estaduais. A notícia não parece de alguém que é contra a conquista de cargo público sem a legalidade do concurso.

Por outro lado, durante as anotações deste pesquisador, um fato foi trazido à memória já que ocorreu consigo mesmo durante o início de seu trabalho na SEFAZ. Ao chegar a um posto fiscal para prestar seu serviço, no primeiro dia de serviço, diga-se de passagem, um servidor lhe pediu para que ele assinasse uma declaração de que ele desenvolvia um conjunto de atividades.

A surpresa foi grande na medida em que como sendo um dos primeiros dias, não seria possível atestar as atividades de alguém que não se conhecia, pelo menos ainda. Esse

mesmo fato reforça o que o Sindifisco denunciou em sua edição de maio/junho de 1990. Naquela edição o Sindifisco assim se manifesta: “ Temos visto muitos servidores que não são do fisco pedindo enquadramento para auditor ou ATE. O Sindifisco é contra tais enquadramentos e vamos denunciar os chefes que estão distribuindo declarações para que estes indivíduos entrem na justiça”(Jornal do Sindifisco, maio/junho de 1990, p. 5). Então historicamente, a SEFAZ é palco de servidores que em nome da “justiça” buscam os benefícios dos cargos para os quais não prestou concurso, ao que Barbosa (2003) chama de isonomia, e em nome desta tudo deve ser buscado do Estado.

O que fica neste processo é o que chamamos aqui de “clientelismo de baixo clero” e a falta de cuidado com a coisa pública. Por um lado, dirigentes que sem se importar com as consequências de seus atos, distribuem benesses para aqueles que lhe são próximos, e de outro os indivíduos que vêm no Estado a oportunidade para se “levar vantagem”. Neste sentido, parece que a inferir de que a busca do sindicato com a mudança nas atribuições das carreiras parou após ter conseguido o benefício indica que o objetivo não estava relacionado com a “modernização da SEFAZ”, conforme declarado inúmeras vezes como forma de convencer a opinião pública sobre a “justiça” com o pleito pretendido. Neste sentido, é possível pensar que ainda não evoluímos a ponto de ver no Estado não o local para benefício próprio ou de grupos, mas como o espaço para beneficiar a sociedade.

### 5.3 A CULTURA ORGANIZACIONAL NA VISÃO DO INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS

Como defendido por esta pesquisa, a cultura organizacional é o conjunto das representações sociais dos diversos indivíduos e grupos de uma determinada organização. Partindo do conceito de Meyerson e Martin (1987) e de Fischer et al (1993), a concepção de cultura aqui compreendida pressupõe a possibilidade de entendê-la a partir das três concepções daqueles autores, a saber: perspectivas da integração, da diferenciação e da fragmentação. E neste sentido, este trabalho procurou compreender também a compreensão cultural percebida pelo IAF, já que ele congrega uma parte importante de servidores da SEFAZ.



O Instituto dos Auditores Fiscais da Bahia foi fundado em 8 de junho de 2006, como fruto de uma dinâmica cultural própria da SEFAZ, que levou um grupo de auditores fiscais a criar o instituto com a intenção de defender os direitos que entendiam estarem sendo mal encaminhados e defendidos pelo SindSEFAZ. Segundo consta, a concentração do SindSEFAZ na luta pela carreira única, fruto da própria composição da diretoria do SindSEFAZ, que possuía em sua maioria, ATEs, impedia o SindSEFAZ de procurar melhorias para os auditores fiscais, bem como estava conduzindo uma luta pela qual os auditores não estavam interessados.

Diante destas divergências de interesses, nasce a figura do IAF que vai representar em primeiro lugar a manifestação dessas divergências que o SindSEFAZ e a alta administração da SEFAZ sempre procuraram omitir. Neste sentido, declara o IAF:

O propalado "**racha na categoria**" existe há muito tempo, por culpa de uma atuação sindical que sempre desprezou o fisco da Bahia como um todo, não apenas os Auditores Fiscais. Para o SindSEFAZ, o que importa sempre são os fazendários, nunca o FISCO, na sua postura orquestrada e não original de manipulação pela divisão. Com a fundação do IAF, os Auditores Fiscais passaram a ter uma entidade que os representa, pois esse papel jamais foi desempenhado pelo SindSEFAZ, nem intelectualmente, nem funcionalmente. A criação do IAF, hoje com mais de 500 membros, demonstra a evolução da consciência do servidor Auditor Fiscal que cansou de ver o descaso de um Sindicato com nossa Categoria. É resultado, portanto, de um processo evolutivo de tomada de consciência e posição (Notícias IAF, 22 de março de 2007)

Ainda sobre a fundação do IAF e os conseqüentes conflitos dentro da organização, os diretores do IAF declaram que a falta de representatividade seria um outro motivo que levou à formação deste Instituto. Em discussão com o novo secretário da Fazenda, em março de 2007, o instituto reforça esta percepção, ao afirmar que “à representatividade dos Auditores Fiscais na Diretoria do SindSEFAZ é irrisória. Mesmo sendo majoritária a participação nas receitas do Sindicato, apenas 5 Auditores integram o Conselho Sindical, que possui 46 representantes.”(Notícias IAF, 02 de janeiro de 2007). Diante disto, é possível compreender um dos motivos da fundação de mais uma entidade representativa de uma parte de servidores dentro da SEFAZ. Da mesma forma que havia três associações até o ano de 1989, passando a duas a partir desta data, transformando-se em uma a partir de 1996, em 2006, os conflitos existentes entre os grupos patrocinaram o surgimento do IAF.

Pode-se dizer que este estado de conflito latente dentro da categoria dos servidores da SEFAZ é uma constante conforme já relatado anteriormente. Entretanto, o que sempre ocorreu na SEFAZ é o fato de os auditores fiscais ficarem em certa medida mais distantes das lutas sindicais. Acredita-se que o fato de os auditores, mesmo com as lutas

salariais, estarem sempre mais próximos da alta administração, já que a maioria dos cargos é preenchida pelos auditores fiscais, e isso pode ter contribuído para o distanciamento deste grupo de servidores das atividades sindicais. Este detalhe é importante, porque até então, os auditores não haviam decidido por constituírem uma luta própria, enquanto os ATEs, guiados pelo SindSEFAZ continuavam sua luta pela modificação nas carreiras, além de melhorias salariais.

Em 2006, ocorre o falecimento de um auditor fiscal que era à época dirigente da SEFAZ. Com sua morte, os dirigentes da SEFAZ perceberam que a remuneração dos dependentes seria reduzida à praticamente metade já que boa parte da remuneração dos servidores do fisco é constituída por gratificações, como é o caso específico do PDF, que não são computados para efeito de aposentadoria ou pensões. Diante daquele cenário, os próprios gestores resolveram constituir comissões para viabilizarem junto ao secretário da Fazenda alterações na remuneração. A comissão constituída solicitou apoio do sindicato para o fortalecimento da luta, já que em tese, todos seriam beneficiados com os resultados daquela demanda. Entretanto, o sindicato negou apoio, afirmando que sempre esteve em luta e que o sindicato possuía uma pauta de reivindicação e que não apoiaria um movimento que não partira da base representada. Essa resistência aumenta e se torna mais crítica a partir do resultado das eleições estaduais em outubro de 2006, quando a oposição ganha as eleições, sendo o sindicato aliado do novo governo que assumiria a partir de janeiro de 2007.

Naquele contexto, o então IAF já constituído como instituto, retoma o pedido de apoio do sindicato para as demandas, mas o sindicato agora se fortalece na medida em que passará a fazer parte do governo que acabara de vencer as eleições. Tanto é que uma parte dos diretores sindicais começa a fazer parte da equipe de transição do novo governo e em seguida alguns são nomeados para cargos importantes na alta administração. Sendo assim, os conflitos entre as duas classes vai se fortalecer à medida que o sindicato se aproxima ainda mais do governo, através do secretário da Fazenda, e começam as negociações para viabilizar o atendimento do pleito dos ATEs, mais especificamente.

Em janeiro de 2007, o sindicato divulga uma proposta de Plano de Carreira em que contempla a construção de uma carreira única, que na prática transforma todos os servidores agentes de tributos estaduais em auditores fiscais. Na proposta do sindicato, todos os cargos da SEFAZ passariam a designar-se Auditor Fiscal do Tesouro Estadual, tendo os ATEs o benefício de transformarem-se em auditores fiscais sem passar pelo concurso público pelo qual os auditores teriam passado. Isso reforça o conflito entre auditores fiscais e agente

de tributos estaduais, que vai se agravar a partir de agosto de 2008, quando o secretário elabora um proposta de carreira que contempla o atendimento do pleito dos ATEs. Isso foi o ponto culminante para transformar a SEFAZ em uma organização em que os conflitos latentes tornam-se visíveis aos olhos nus. Os defensores de ambos os lados começam a trocar acusações mútuas, principalmente o grupo de auditores fiscais contra os agentes de tributos estaduais.

O IAF tem o objetivo principal de defender os interesses apenas dos auditores fiscais na medida em que entende que além de não estarem sendo bem representados pelo sindicato, este ainda propõe pleitos que no entendimento do IAF seriam ilegais, imorais e injustos. Entretanto, o surgimento do IAF não se dá com o caráter de sindicato. Ele nasce como instituto, cujos objetivos podem ser assim descritos:

promover e intensificar a união dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia no sentido de assegurar a cooperação e a solidariedade; congregar e estimular os Auditores Fiscais do Estado da Bahia para a necessidade de permanente vigilância na defesa dos direitos, interesses e prerrogativas da classe; defender os direitos, interesses, prerrogativas profissionais e a reputação da classe de Auditor Fiscal do Estado da Bahia nos limites das finalidades institucionais, podendo fazê-lo em juízo ou fora dele; efetuar pesquisas, investigações, estudos econômicos e jurídicos em matérias relativas aos ingressos e gastos públicos assim como sua incidência sobre o sistema econômico e social e à análise das estatísticas tributárias; cooperar para o bom funcionamento das instituições e órgãos públicos que tratem de matérias relacionadas à Administração Tributária e Financeira, ao Direito Público, bem assim aos Direitos Tributário e Financeiro, às Ciências Contábeis e demais áreas correlatas; promover o desenvolvimento de relações de cooperação com outros centros, institutos, escolas de Administração Pública, Universidades, instituições, organismos e outras entidades de Administração Financeira, nacionais e internacionais, em estudos e investigação sobre sistemas tributários e gastos públicos; colaborar para a formação de pessoal em matérias específicas da Fazenda Pública, incluindo as técnicas de administração e gestão financeira e tributária, de orçamento e gasto público, assim como as demais atividades formativas que lhe sejam solicitadas, elaborando, para tanto, os correspondentes programas de qualificação a médio e longo prazo; defender a investidura em cargo ou emprego público, inclusive de Auditor Fiscal, na forma prevista no inciso II do art. 37 da Constituição Federal (Notícias IAF de 08 de junho de 2006)

Com o passar do tempo e com a intensificação dos conflitos entre o sindicato e o IAF, os auditores fiscais resolvem então transformar o IAF em um sindicato oficial dos auditores fiscais. Esses primeiros movimentos começam em agosto de 2008. Este será mais um capítulo que se revelará mais uma zona de conflito já que o SindSEFAZ, entendendo ser ele o “único representante todos os servidores fazendários” vai tentar dificultar a criação do sindicato dos auditores fiscais com o objetivo de manter a exclusividade da representação, sob o argumento de cumprimento da constituição que proíbe a existência de mais de um sindicato na mesma área territorial cuja a base representada seja a mesma.

Neste sentido, processos judiciais de ambas as partes são impetrados sendo que em algumas situações ganha o sindicato e em outras o IAF. Por fim, depois de todas as solicitações judiciais atendidas no que se refere à documentação, o processo foi protocolado junto ao Ministério do Trabalho, que é o órgão encarregado de fornecer a autorização para o funcionamento dos sindicatos. Segundo um entrevistado membro do IAF,

O sindicato que é aliado dos partidos do governo, que inclui o PT e o PC do B, tem uma influência muito forte junto ao ministério do trabalho, pois o ministro é do grupo político do governador da Bahia, que é do mesmo grupo do secretário da fazenda que está dificultando a liberação da regularização final do IAF como sindicato. Como toda a documentação está completa, o que faz o ministério com a ajuda do sindicato, simplesmente engaveta o processo. Indeferir não pode porque está tudo dentro da perfeita ordem, e deferir seria ruim para o sindicato que oficialmente perderia a exclusividade sindical. Então o IAF ainda não tem seu registro por caprichos político-partidários (AF 6)

A luta pela representatividade dos servidores da Fazenda teve também um capítulo que revelou o forte conflito entre essas categorias. Após a posse do novo governador em janeiro de 2007, foi criado o Sistema Estadual de Negociação Permanente (Senp) e em seguida criadas a Mesa Central de Negociação e as mesas setoriais. As mesas setoriais são constituídas por representantes das representações das diversas categorias de servidores das secretarias do governo do Estado. Ocorre que com a instalação da mesa da SEFAZ, o IAF procurou dela participar por entender que ele representa adequadamente os interesses dos auditores, já que o sindicato tem defendido muito mais os interesses dos ATEs do que os de toda a classe. Por outro lado, o SindSEFAZ entendeu que ele era o único e legítimo representante de todos os fazendários e por isso não admitia a presença de membros do IAF na composição da mesa setorial.

Este novo conflito levou a embates e discussões muito intensas, com processos judiciais pedidos pelo IAF para participar das negociações, confusões em que o sindicato acusou o IAF de violência e não ter permitido a realização das reuniões da mesa, além de o IAF ter adotado a postura em devido momento de não permitir a realização das reuniões sem a sua presença. Em determinada reunião, os representantes do governo permitiram a participação do IAF, e quando os representantes do SindSEFAZ chegaram não entraram para participar das discussões, alegando que não participariam da reunião com a presença do IAF, o que inviabilizou a realização das reuniões.

Os conflitos se intensificaram e a guerra das comunicações ganhou um conjunto de textos em todas as mídias internas e externas. Acusações mútuas, discursos acusatórios e que em determinados momentos denegriam a imagem das pessoas, foram comuns naquele

momento. Esse processo provocou algo interessante na SEFAZ que não era muito comum até anos anteriores: a externalização do funcionamento da SEFAZ. Sempre reconhecida por sua excelência, a SEFAZ sempre permaneceu distante dos meios de comunicação, tanto sim que alguns depoimentos de pessoas externas confirmam esta visão em diversos textos divulgados na mídia e reproduzidos pelo IAF em seus boletins:

O vice-líder da Oposição repercutiu em plenário da ALBA a manchete do BahiaJá ressaltando que a arrecadação do estado caiu em dezembro/2008, fruto da crise econômica internacional, mas, principalmente, **devido a guerra interna instalada na Secretaria da Fazenda** do estado. Além da crise e da guerra interna na SEFAZ, os técnicos apontam ainda a política de administração tributária que vem sendo adotada pelo governo, com a priorização de setores não importantes para a arrecadação; nomeação de gestores inexperientes; excessiva politização na gestão da Secretaria da Fazenda, além do clima de instabilidade organizacional causado pelo polêmico projeto de reestruturação das carreiras que integram o grupo fisco baiano (IAF Notícias de 06 de janeiro de 2009)

A **divisão da categoria fazendária** é, na opinião do deputado DEM, a consequência mais grave do projeto de lei do Executivo sobre o Fisco, em tramitação na Assembléia Legislativa, seja qual for o resultado da votação. Ele ressaltou que **mesmo no período carlista a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) foi tratada como um órgão técnico** de vital importância para o Estado, sem que tenha sido atingida por injunções políticas.”(Notícias IAF, 19 de março de 2009)

O registro da externalização da SEFAZ não tem juízo de valor de bom ou ruim, mas apenas registra o grau de conflito que nela existe e mesmo assim as administrações sempre procuram minimizá-los. Registre-se também que esse processo por um lado pode ser importante pois revela para a sociedade os fenômenos existentes em uma organização pública, permitindo-lhe alguma possibilidade de controle externo, mas por outro lado expõe uma organização que em certa medida procurou ficar longe dos holofotes da mídia para tentar fazer o seu trabalho, que pode se confundir muito mais com o insulamento burocrático na tentativa de isolar-se das influências externas ao tempo que dificulta o controle social como ocorreu no passado. E neste sentido Paes de Paula (2005) afirma que o modelo gerencial não é democrático na medida em que não permite a participação da sociedade nem no planejamento e nem no controle das ações do Estado.

Esse processo chegou a tal ponto que em determinado momento, um deputado estadual do governo estava discutindo na mídia aspectos referentes a uma modalidade de ação fiscal desenvolvida pela SEFAZ no governo anterior, como foi o caso do instrumento denominado de “Severa Ação Fiscal- SAF”. Uma prática que era adotada pela alta administração da SEFAZ e que estava sendo objeto de discussão política nos jornais. Da mesma forma, durante a votação do projeto que alterava as atribuições dos cargos dos ATEs, um deputado da oposição estava de posse de uma correspondência emitida por uma

autoridade da SEFAZ, que foi utilizado como instrumento de pressão para que o projeto não fosse votado. Outra vez não se defende o segredo da organização nem a falta de transparência, mas a forma como estas questões ganharam a dimensão política no contexto do conflito entre IAF e SindSEFAZ.

No que se refere às percepções culturais a partir da visão do IAF e sua relação com o processo de modernização, não é possível estabelecer uma leitura do instituto sobre aquele processo na medida em que o instituto foi criado em junho de 2006, e praticamente as principais ações já haviam ocorrido nesse período. Entretanto, é possível vislumbrar os aspectos culturais mais presentes nos discursos do IAF principalmente em um momento de grave crise na SEFAZ. E neste sentido, foi possível verificar a percepção do IAF sobre questões que envolvem mudança cultural e diagnóstico de cultura e clima organizacionais. Para o IAF,

Estudos de cultura e clima estão diretamente relacionados aos movimentos de modernização das organizações públicas e que a percepção da complexidade dos ambientes de trabalho é essencial para a otimização da dinâmica de funcionamento interno das instituições. Portanto, iniciativas como a Pesquisa de Clima Organizacional são extremamente positivas quando trazem à tona as percepções e expectativas dos servidores bem como a noção ampliada dos contratos psicológicos firmados entre as organizações e seus colaboradores (Notícias IAF, de 24 de abril de 2008).

O discurso acima produzido está inserido no contexto em que a alta administração divulgou sua intenção de realizar uma pesquisa de clima organizacional. Durante o processo de levantamento dos dados exploratórios,

O IAF também chama a atenção para a falta de transparência na elaboração do questionário e na definição do escopo da pesquisa, uma vez que é notório que a etapa preliminar de levantamentos e entrevistas exploratórias envolveu grupos de interesses específicos, tendenciando a escolha das variáveis no sentido de respaldar a proposta de carreira única no fisco e a constituição do crédito fiscal por servidores não habilitados (Notícias IAF de 24 de abril de 2008).

No que se refere à discussão proposta pela alta administração em relação à pesquisa de satisfação, o IAF revela um aspecto que está presente nas representações sociais dos membros da organização: **a desconfiança**. Na figura da pesquisa de satisfação, o IAF vê o tema da desconfiança na medida em que a forma definida para a realização da pesquisa, além de escolher “grupos específicos de interesse”, deixou de fora temas importantes que a figura da pesquisa deveria tratar, como é o caso das políticas de recursos humanos, que invariavelmente leva às questões salariais. Ele afirma que

Análises de clima devem orientar as políticas adotadas pelas organizações em geral, e, em especial, as da área de recursos humanos. Pesquisas de clima organizacional que excluem de maneira objetiva a análise de políticas de recursos humanos frustram as expectativas criadas pela própria iniciativa e acabam contribuindo para tornar o clima menos favorável (Notícias IAF de 24 de abril de 2008).

O IAF, entretanto revela uma percepção interessante sobre os processos de mudança cultural quando se manifesta sobre o anúncio de projeto de redesenho de processos elaborado pela alta administração da SEFAZ. Em primeiro lugar, o texto destaca as dimensões organizacionais envolvidas em processos de mudança organizacional que incluem a estratégia, a estrutura, a tecnologia de informação e a **cultura organizacional** (Notícias IAF, abril de 2008). Sua definição de cultura está associada à uma parte significativa dos autores que estudam a cultura organizacional. Assim define a cultura organizacional:

é o padrão de crenças e expectativas partilhadas pelos membros da organização. Estas crenças e expectativas produzem regras de comportamento – normas – que fortemente moldam o comportamento dos indivíduos e grupos na organização. Quanto mais velha a cultura mais arraigadas as crenças e valores e mais difícil a mudança. A cultura pode ser o maior obstáculo à reengenharia (Notícias IAF, abril de 2008, p. 3).

É provável que a visão de cultura defendida pela definição do IAF comporta uma cultura integrada entre os diversos grupos dos indivíduos dentro da organização, o que a tornaria muito homogeneia dentro da perspectiva da integração cultural. Entretanto, salienta-se que o instituto reconhece a dificuldade de mudança cultural na medida em que se são estes os padrões culturais praticados pelos indivíduos, não teria sentido para aqueles pensarem em comportar-se de forma diferente, já que para eles, esta é a forma correta de agir, pensar e sentir a respeito de problemas que envolvem o grupo (SCHEIN, 2004).

Então quais são as perspectivas culturais presentes nos discursos do IAF? Que valores e pressupostos parecem estar presentes no comportamento dos indivíduos que dirigem esta organização? Quais são os valores que este instituto percebe existir na organização SEFAZ? Enfim, o que há no discurso do IAF que pode proporcionar uma compreensão da cultura organizacional da SEFAZ? Neste sentido, a seguir algumas percepções dos discursos elaborados pelo Instituto dos Auditores Fiscais da Bahia.

Em primeiro lugar, destaca-se a figura do **concurso público**. É certo que este discurso nasce em confronto com o discurso dos sindicatos que de alguma forma defendem mudanças na SEFAZ que em alguma medida poderiam facilitar a ascensão de servidores a cargos para os quais não fizeram concurso. Neste sentido, a história da SEFAZ demonstra um grau elevado de indivíduos que em nome de reparação de um desvio de função ou em nome

de uma isonomia no serviço público (BARBOSA, 2003), pleiteiam alterações de seus cargos para cargos superiores, normalmente de auditores fiscais e agente de tributos estaduais. Desde o ano de 1989, muitos grupos de servidores que não mantinham nenhuma relação com as atividades de fiscalização ingressaram na justiça com o argumento de “realizarem atividades típicas da fiscalização” e por isso deveriam ser enquadrados no cargo de auditor fiscal.

Esse processo transformou muitos indivíduos em auditores fiscais antes de 1989, o que fez ingressar no grupo fisco pessoas sem a menor capacidade para desempenhar tais atividades. Incluem-se neste grupo policiais, auxiliares de serviços gerais, etc. Contando com a facilidade de dirigentes que mais queriam beneficiar seus subordinados e com servidores que desejam um cargo público com salário elevado sem o menor esforço, os processos se multiplicavam naquele período a ponto de ocorrer situações com grande número de quantidade de pessoas beneficiadas pelo que o IAF denomina em suas publicações de “trem da Alegria,” referindo-se ao fato de os indivíduos se beneficiarem de carreiras para as quais não fizeram concurso.

No caso do IAF, como aconteceu com o antigo SINDIFISCO, há uma clara posição deste instituto contra processos que transformem em membros do fisco indivíduos que não fizeram o concurso para tal, nem mesmo os agentes de tributos que apesar de fazerem concurso para a secretaria da fazenda e para a área de fiscalização, não o fizeram para o cargo de auditor fiscal. Entretanto, antes mesmo da década de 90, os ATEs já pleiteavam alterações na carreira, em busca de uma “reparação justa”, já que na visão deles, as atividades de fiscalização realizadas pelos ATEs já eram consideradas atividades de fiscalização, o que os credenciavam para pleitearem mudanças na carreira, com a possibilidade de ou constituir o crédito tributário no trânsito de mercadorias, ou transformar os cargos existentes na SEFAZ (auditor fiscal e agente de tributos) em apenas uma carreira – a Carreira Única, tão almejada por eles. E é contra esse desejo que o IAF constrói o seu discurso.

Assim, a figura do **concurso** público se reveste da temática da moralidade, justiça com a sociedade e particularmente contra “aqueles que incapazes que são de lograrem êxito em um concurso público, procuram usurpar o Estado, criando leis que os beneficiam somente, em detrimento da sociedade que se prepara esperando a chance de um concurso público para ingressarem no cargo de auditor fiscal”(Notícias IAF, 14 de julho de 2008 ).

Neste sentido, ao propor uma discussão sobre a necessidade de buscar a moralidade e ética, o IAF procura demonstrar que não é próprio da cultura de uma parte dos membros da SEFAZ o comportamento ético e moral. Por isso, o IAF faz um trabalho que se



revela interessante para a sociedade na medida em que existem milhares de pessoas em busca de um concurso público, e ele divulga constantemente notícias de concursos na área fiscal em todo o Brasil.

Por outro lado, a disseminação destes concursos contribui para fortalecer seu argumento em prol de valores morais e éticos, bem como tenta eliminar um dos vícios combatidos na administração pública: o clientelismo bem destacado por Nunes (2003) e também mencionado em um texto transcrito na notícia “servidor público e clientelismo” do professor Hélio Duque (Notícias IAF, 14 de julho de 2008). Assim, a figura do concurso público silencia, nas palavras de Faria e Linhares (1993) a **esperteza, a imoralidade e o clientelismo**, figurados no benefício dado àqueles indivíduos que não foram concursados para determinados cargos mas que por força das relações com os governantes acabam sendo beneficiados com tais benesses.

Da mesma forma, o discurso veiculado através da figura do concurso reforça o caráter da legalidade e moralidade que vão ser destaques nas campanhas deflagradas pelo IAF com os títulos: “**Trem da alegria na SEFAZ, Não!**” e “**Concurso é Legal e Moral!**”, em confronto ao discurso do SindSEFAZ, disseminado pelo slogan “**SEFAZ Legal, Sim!**”. Interessante é que a “legalidade” possui significados diferentes para os dois grupos.

A partir do ano de 2007, logo após o SindSEFAZ apresentar uma proposta de plano de carreira para o grupo fisco, o IAF constantemente divulga notícias com o objetivo de convencer o secretário da Fazenda, os demais auditores, o governo, a sociedade civil e todos os indivíduos que tenham algum interesse nesta questão. Poder-se-ia aqui fazer uma lista que não seria completa tendo em vista a quantidade muito grande de notícias sobre concursos públicos. O IAF utiliza a estratégia da comparação para convencer o público da legalidade do concurso público. É interessante que há uma lista infindável dos concursos públicos que vão sendo abertos em todo o Brasil principalmente e exclusivamente na área fiscal.

Por outro lado, o IAF inicia também um processo de enviar declarações aos governadores de outros estados parabenizando-os pelo fato de estarem elaborando concurso público em seus estados para a área fiscal, como forma de **chamar a atenção** do governo da Bahia de que em outros estados da federação os governos estão preocupados com a legalidade, a moralidade e a ética com o serviço público, não proporcionando a entrada de servidores em cargos para os quais não teriam sido aprovados. Assim, pode ser destacado o discurso abaixo mencionado:

O Sindicato dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia - IAF Sindical parabeniza o Exmo. Governador do Estado do Rio de Janeiro, Dr. Sergio Cabral, pela realização de Concurso Público para Fiscais de Rendas do Estado. É revigorante saber que existem governantes que ainda valorizam o concurso público como instrumento de construção do Estado democrático, eficiente e justo (Notícias IAF, 7 de dezembro de 2008)

Além deste trecho e da mensagem para o governador do Estado do Rio de Janeiro, foram enviadas outras cartas com o mesmo propósito para outros governadores sempre que concursos públicos na área fiscal eram anunciados. Outra estratégia de convencimento de que a moralidade e ética eram importantes para a resolução do impasse causado pela proposta do SindSEFAZ foi a disseminação de artigos e textos que discutiam aspectos da legalidade do concurso público. Apenas para citar alguns títulos, destacamos: “Transposição de cargos: promoção de servidor não pode ser feita sem concurso” (Notícias IAF, 5 de janeiro de 2009); “Admissões irregulares de servidores públicos e suas conseqüências” (Notícias IAF, 22 de fevereiro de 2007) e “concurso público: uma vinculação recíproca”(Notícias IAF 21 de julho de 2008). Esta estratégia é utilizada constantemente.

Outra estratégia de convencimento é a divulgação de uma enorme quantidade de resultados de julgamentos sobre a mesma questão desejada pelo SindSEFAZ. O IAF fez levantamento de muitos processos que envolviam processos de mudanças nas carreiras dos fiscais no Brasil, e os resultados que confirmavam a sua interpretação eram sistematicamente e constantemente divulgados em seus comunicados.

Ressalta-se que em várias situações o IAF apresentou resultados de julgamentos de processos que envolviam processos de servidores públicos da Bahia que ingressaram na justiça para transformarem-se em auditores fiscais como consta nas notas seguintes: “STF: enquadramento de servidores baianos no cargo de auditor fiscal é inconstitucional”(Notícias IAF de 31 de julho de 2008) e “STF: Trem da alegria jurídico não prosperou” (Notícias IAF, 27 de dezembro de 2009). As duas notas referem-se a processos de técnicos administrativos, servidores da SEFAZ que entraram no Estado para realizarem atividades de caráter administrativo, mas que em dado momento entraram na justiça solicitando enquadramento como auditores fiscais, sob o argumento de “desvio de função”. Segundo estes servidores, realizavam funções correlatas às de auditores fiscais.

No processo de persuasão do IAF, a **criação de personagem** parece ser a estratégia adequada para tentar construir o valor da legalidade. Na medida em que aparecem os “outros governadores”, o IAF espera colocar em evidência as diferenças de valores existentes entre aqueles governadores (personagens) e o governador da Bahia. Enquanto e eles

mostram a **ética, a justiça e a legalidade**, o outro se revela pela ausência de ações semelhantes àsquelas.

### 5.3.1 Egocentrismo funcional: uma categoria que diferencia e separa

Ao contrário do que desejou a administração passada e de igual modo a atual gestão, o clima de desagregação dentro das carreiras é visível. E o IAF se destaca por reforçar em certa medida a percepção de que os auditores possuem características que não só os diferenciam dos demais servidores, como também os torna “prioridade” na administração, com direito a terem seus pleitos atendidos antes de outras categorias. É este discurso que é manifestado conforme descrito abaixo:

Apesar de a própria Constituição Federal nos conceder a **prerrogativa de "prioridade"** no atendimento funcional, dada a peculiaridade da nossa função, nós mesmos não nos apercebemos desta realidade e em um processo autofágico nos inferiorizamos a tal ponto que perdemos a nossa própria identidade e, gradativamente, permitimos que a categoria funcional de apoio, do nosso Grupo Ocupacional, assumisse o comando e os rumos da nossa história (Notícias IAF, de 31 de maio de 2007).

Esse sentimento de **superioridade** parece ser reforçado pelo próprio histórico da SEFAZ. Por exemplo, os cargos de direção da SEFAZ foram sempre destinados em sua maioria para os auditores fiscais, situação que gerou conflitos também, com o novo governo que assumiu em 2007, pois alguns postos foram preenchidos por Agentes de Tributos Estaduais, postos que historicamente eram preenchidos por auditores fiscais. Esse novo contexto permitiu exacerbar os valores que estavam impregnados e adormecidos em membros do grupo. Neste sentido, o IAF fez algumas denúncias de que o secretário estava preenchendo cargos destinados a auditores fiscais com ATEs o que seria ilegal dado que a Lei do Plano de Carreira restringia determinados cargos para auditores em determinados níveis da carreira, conforme se pode ver nos trechos abaixo citados:

Os auditores fiscais decidiram também alertar o governador por meio de ofício sobre a ilegalidade da nomeação de servidores sem a competência exigida em lei para cargos na SEFAZ (Notícias IAF de 17 de outubro de 2007).

O IAF - Instituto dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia, ciente do dever de promover a defesa dos direitos, dos interesses, das prerrogativas e, principalmente, da reputação da classe dos Auditores Fiscais do nosso Estado, não poderia ficar passivo frente à flagrante inversão técnica praticada pela atual administração desta secretaria, ao nomear um Agente de Tributos Estaduais para dirigir a unidade da Universidade Corporativa do Servidor Público - UCS na SEFAZ/Ba. Em que pese

uma eventual qualificação da servidora nomeada para a função, o momento histórico desmascara a inaceitável tentativa de desvalorizar o cargo de Auditor Fiscal, com o único intuito de promover um ambiente propício para os que tentam burlar a Constituição Federal e transformar centenas de servidores em Auditores Fiscais, sem que tenham de prestar concurso público como os demais cidadãos brasileiros. RECOMENDAR a todos os Auditores Fiscais do Estado da Bahia, que não participem e nem ministrem cursos promovidos pela Universidade Corporativa do Servidor - Unidade SEFAZ, enquanto aquela unidade for dirigida por um Agente de Tributos Estaduais, nomeado com a única intenção de desvalorizar os ocupantes dos cargos de Auditor Fiscal, com vistas à unificação das carreiras e à constituição do crédito tributário por servidores inabilitados, como forma de burlar a norma constitucional e promover o provimento derivado em cargo público (Notícias IAF de 08 de maio de 2008).

Nestes trechos destaca-se o **egocentrismo funcional** em que os auditores fiscais se ressentem do fato de que a nova administração repassou para Agentes de Tributos Estaduais, cargos anteriormente preenchidos por auditores fiscais. Segundo o IAF a intenção além de “aparelhar politicamente” a organização, pretendia desvalorizar a carreira de auditor fiscal, o que por consequência facilitaria a construção da Carreira única desejada pelos ATEs. Por fim, em defesa da carreira, como sempre foi mencionado pelo IAF, um entrevistado assim manifestou-se:

Somos intimados a entender, aceitar e conviver com o fato de que toda a SEFAZ foi, é e sempre será, estruturada para servir, prioritariamente, à Administração Tributária e Financeira e que o ponto de referência, o foco, é o Auditor Fiscal e que logicamente tudo gira em torno de nós. Somos a categoria de comando e temos de assumi-lo, ou de outra forma seremos comandados pelas demais (Notícias IAF, 31 de maio de 2007).

Esse discurso sobre a carreira de auditor fiscal também revela a tentativa de preservar a carreira de investidas de aventureiros que por falta de capacidade de aprovação em concurso público, “tentam acabar com ela e em seu lugar construir outra na qual eles possam ser inseridos e por via oblíqua transformarem-se em auditores fiscais” (Notícias IAF, 23 de setembro de 2008). Assim, a carreira de auditor fiscal representa tanto o egoísmo e orgulho na medida em que tenta situar-se acima de outras categorias, como também tematiza a preocupação com a própria existência da carreira, que sofre ameaças de terceiros, terceiros neste caso os técnicos administrativos e os agentes de tributos estaduais.

Na lista dos discursos disseminados ao longo da existência do IAF, os temas que propõem a luta em defesa da carreira são inúmeros o que demonstra a percepção sobre a importância de valorização da carreira. O discurso seguinte reflete bem esta preocupação:

Estamos enfim, a reassumir a SEFAZ, pois nós somos o topo da organização e somos inexoravelmente obrigados, até por força da natureza do cargo, a nos posicionarmos em até um simples ato de pedir uma cópia xerox à mais complexa constituição de crédito fiscal. Urge a necessidade de nos envolvermos nos processos

fazendários por menor que eles sejam e a ocupar os espaços que outrora negligenciamos. Muito poucos colegas assumem esta postura, mas isto tem que mudar e vai mudar urgentemente. É imperativo que nos apercebamos de que a **egocentria funcional**, neste caso, é inevitável e necessária (Notícias IAF, 31 de maio de 2007).

Diante deste contexto, dificilmente se teria uma convivência harmoniosa como desejada pela alta administração quando lançou o Programa SATISFAZ ou quando recentemente incluía a secretaria na lista das empresas que concorrem ao prêmio das 150 melhores empresas para se trabalhar, promovido pela Editora Abril.

### 5.3.2 O IAF e os Direitos dos servidores Públicos – o Abono Pecuniário

Uma discussão que se faz principalmente no início de 2007 é sobre a extinção que o governo pretendia fazer e o fez do abono pecuniário sobre a venda de 10 (dez) dias de férias dos servidores públicos do Estado. O abono sobre as férias é uma concessão do Estado, que deve ser solicitado pelo servidor, desde que a critério da Administração. Diz o texto da Lei 6.677/94: É facultado ao servidor converter 1/3 (um terço) do período de férias, a que tiver direito, em abono pecuniário, desde que a requeira com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, a critério da administração (Lei n. 6.677/94, art. 95).

Durante as negociações realizadas nas mesas setoriais, foi proposta a extinção do abono de férias, tendo em vista que o Estado passava por dificuldades financeiras. Após intensas discussões, em que o IAF ainda não participava, o acordo foi assinado. Com isso o IAF entendeu que o SindSEFAZ teria traído os servidores já que teria ele aceitado uma malvadeza dessa natureza que era um “direito adquirido na Constituição de 1988”. Mesmo que a Lei declare que é “**a critério da administração**”, os servidores continuam entendendo que há um direito líquido e certo, e por isso o abono pecuniário das férias não deve ser retirado. Para o IAF,

A posição do IAF é pela manutenção do Abono pecuniário, conquista da Constituição de 1988, não concordando com quotas ou qualquer outro artifício para extinção paulatina de mais uma vantagem significativa para os Auditores Fiscais. O IAF entende que a finalidade da proposta é a total extinção do Abono pecuniário, já em 2008, logo não concorda com a perda de mais uma vantagem, com o claro intuito de economizar recursos com a redução da remuneração dos Auditores Fiscais (Notícias IAF, 10 de dezembro de 2007)

A posição do IAF pode ser vista por pelo menos de duas perspectivas. Em primeiro lugar revela a posição de conflito estabelecida com o SindSEFAZ. Como este

sindicato participou das discussões com a mesa setorial onde foi proposta a extinção do abono pecuniário, o IAF aproveitou-se deste fato para atribuir ao SindSEFAZ a responsabilidade pelo prejuízo causado aos auditores fiscais pela perda do abono pecuniário que sempre foi recebido pelos servidores. Em segundo lugar, pode revelar um aspecto interessante que marca a cultura dos servidores públicos da Fazenda. Todas as vantagens concedidas aos servidores transformam-se em direito com o passar do tempo. Ocorre isso com o abono pecuniário, com as diárias, com ticket refeição, o PDF e outras “vantagens” concedidas aos servidores.

Há uma tendência de em nome do direito transformar uma concessão em direito, mesmo que aquela concessão tenha causa legítima. Um exemplo é que apesar de em algumas unidades ser perceptível que nem todos os servidores viajam sistematicamente, o atraso no pagamento das diárias se constitui em conflitos entre a administração e alguns servidores. Em tese, se ele não viaja, não teria direito a tal concessão. Mas como “sempre receberam” o Estado passa a ter a “obrigação” de pagar para “todo o sempre”.

Então a figura do abono pecuniário tematiza entre outras coisas a incompetência do sindSEFAZ e a “insensibilidade” do governo em retirar dos servidores um benefício que fará falta já que todos têm o hábito de recebê-lo. Mas reforça-se aqui, a percepção sobre um comportamento que pode refletir o pressuposto de que do Estado temos muitos direitos e para com ele algumas poucas obrigações. Dele poderemos tirar todos os benefícios possíveis numa clara alusão ao patrimonialismo que tanto a reforma burocrática tentou eliminar.

### **5.3.3 O IAF e os discursos Organizacionais de Modernização**

Quando se discute a perspectiva do IAF no que se refere à modernização da SEFAZ, não é possível discutir adequadamente já que a origem deste ocorre muito tempo após as grandes transformações ocorridas na organização. Entretanto, buscou-se nos discursos disseminados pelos IAF, temas e valores culturais que pudessem estar associados aos valores disseminados pela alta administração durante o período das reformas.

Apenas para recuperar as principais características culturais pretendidas pela alta administração, destacam-se a integração, o comprometimento, a visão de resultado, a eficiência, a criatividade, parceria e foco no cliente, entre outros. Discursos de modernização a partir de 2007, são os que se relacionam com o redesenho de processo da Superintendência de Administração Tributária (SAT) e a proposta de reestruturação das carreiras que ocorreu

em abril de 2009. E em todos os casos, os discursos do IAF vão de encontro às propostas elaboradas pela alta administração.

No caso do redesenho de processos, apenas três vezes o IAF se manifesta a respeito. Em primeiro momento a expressão “redesenho” aparece durante a realização das reuniões do Grupo de Trabalho do Fisco, onde foram discutidas questões referentes ao Plano de Carreira a ser implementado na SEFAZ. Naquele momento, o IAF sugeriu a realização do Redesenho como forma de corrigir os desvios apontados pelo sindicato e que estariam sendo os motivos para a tentativa de criação da Carreira única (Notícias IAF, 17 de janeiro de 2008). Uma segunda oportunidade é destacada na matéria “análise dos apontamentos de reestruturação organizacional da SAT/SEFAZ”, na edição especial do Notícias IAF de abril de 2008. Neste documento, o IAF faz uma análise dos principais pontos propostos no redesenho de processos da SAT.

Um último momento em que a expressão aparece diz respeito à fase em que já no momento de apresentação dos resultados do redesenho, o IAF se manifesta declarando que, após reunião com o secretário da Fazenda e o superintendente de Gestão Fazendária, vai participar dos encontros em que haverá discussões sobre o redesenho (Notícias IAF, 12 de julho de 2010).

Em todos os casos, a figura do redesenho está associada à perspectiva de mudança organizacional que inclusive pode redundar em mudança cultural, segundo entendimento do IAF. Logo o processo de redesenho é importante, dadas as mudanças que ocorrem sistematicamente em todo o mundo. Assim,

É notório que o cenário enfrentado pela moderna administração pública está se tornando cada vez mais complexo, e com a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia não poderia ser diferente, o que torna imprescindível à sua equipe de gestores uma constante reflexão em busca de alternativas que favoreçam a criação de um ambiente que, de forma premente e eficaz, propicie o esperado aumento na eficiência na prestação governamental (Notícias IAF, abril de 2008, p. 1)

Do trecho do discurso acima, é possível verificar que de fato, a **figura do redesenho** para o IAF está associado à **eficiência e eficácia** dos processos organizacionais que vai culminar com uma eficiente prestação de serviços à sociedade. Além disso, no redesenho, o IAF assume uma perspectiva de “colaboração” com a alta administração, apesar das críticas elaboradas contra o processo de redesenho, como ocorreu na matéria em que diversas críticas são feitas tanto à forma de realizar o trabalho (**antidemocrático e sem transparência**) como aos processos redesenhados. Segundo o IAF, algumas coisas não

estariam de acordo com as modernas técnicas de administração, o que levaria a prejuízos para a organização no futuro.

Outro discurso de modernização mais presente no período de existência do IAF está relacionado com as alterações promovidas nas atribuições dos ATEs. Pela Lei 11.470/2009, aprovada em 01 de abril de 2009, os ATEs passaram a desempenhar uma das atividades dos auditores fiscais. Este fato gerou a maior crise dentro da história da secretaria da Fazenda, que se tem conhecimento. Entretanto o que interessa nesta discussão é o discurso de modernidade apresentado pelos defensores da medida.

Durante o lançamento da proposta feita pelo secretário da Fazenda em 01 de setembro de 2008, havia argumento como os seguintes:

Foram dezenas de reuniões e conversas que tivemos e continuaremos a ter com os fazendários, sempre buscando a linha do entendimento. O mais importante é que estamos dando um passo seguro e que aponta para a concretização dos pilares de administração estabelecidos para esta gestão: participação, valorização do servidor e efetividade (Intranet SEFAZ, 02 de setembro de 2008)

Desta forma, estamos conscientes de que, além da valorização dos servidores desta Casa, as propostas apresentadas contemplam um processo de modernização da Administração Fazendária Estadual, em plena conformidade com a atual, complexa e dinâmica gestão tributária dos demais estados da Federação, que, em boa parte, também passam ou já passaram por processo similar” (Intranet SEFAZ, 4 de setembro de 2008)

Reafirmando a luta pela modernização da SEFAZ e sua instituição ao que já existe na maioria dos estados, o SindSEFAZ lançou nova campanha publicitária em defesa da Carreira Única (Boletim 254 do SindSEFAZ de 11 de janeiro de 2008)

Os colegas falaram que embora a proposta de carreira única no fisco apresentada pelo SindSEFAZ não tenha sido acatada pela Fazenda, a imensa maioria dos fazendários entende que o anteprojeto do governo é um avanço para modernização da Administração Tributária na Bahia. E esses servidores, sendo reconhecidos pelo seu trabalho, estarão mais motivados para incrementar e melhorar a arrecadação estadual a fim de propiciar mais educação, saúde, justiça e segurança ao povo baiano (Boletim do SindSefaz 323 de 26 de setembro de 2008)

É contra este projeto de modernização que o IAF vai construir todo um discurso ao longo dos anos, a partir de setembro de 2008. Isto porque depois disso, e principalmente após abril de 2009, muitos discursos do IAF servirão para tentar provar o contrário do que se falava a respeito do projeto de modernização com a alteração na carreira dos ATEs. Então, o secretário e o SindSEFAZ disseminavam o tema da modernização e do resultado na figura da nova carreira do fisco, enquanto o IAF percebia nesta mesma figura o tema do clientelismo, o jogo partidário, e a recompensa pelos serviços políticos prestados na eleição do então governador Jaques Wagner.



Na visão do IAF, esse processo nada mais é do que uma recompensa do governo pelo apoio recebido. Segundo se depreende: “como o P C do B passou a fazer parte do governo, o Sindicato a ele vinculado, em substituição às orelhas "criou asas" e resolveu, na leitura de alguns, "cobrar a fatura". Creio, porém, que o pagamento ora exigido é inconstitucional, ilegal e imoral, pois nos faz retornar a tempos que jamais pensamos que voltaríamos”(Notícias IAF, de 24 de julho de 2007). No texto, a expressão **retornar a tempos que jamais voltaríamos** diz respeito aos sucessivos enquadramentos e tentativas de enquadramentos solicitados por servidores ao longo da história da SEFAZ. Logo, o discurso de modernização estaria ligado muito mais às relações políticas do que a um estudo profundo que justificasse tais alterações.

Enquanto o governo e o SindSEFAZ divulgam notícias sobre o sucesso alcançado com a transformação efetuada na carreira, o IAF inicia uma verdadeira corrida para refutar os resultados apresentados pelo governo e o SindSEFAZ. A alta administração com o objetivo de convencer os diversos públicos, principalmente a sociedade, sistematicamente fornece dados sobre a arrecadação de tributos, mas concentra-se principalmente em apresentar os resultados referentes à recuperação de crédito, que se relaciona diretamente com as novas atividades dos ATEs, depois da alteração promovida pelo secretário da Fazenda. Abaixo dois trechos de discursos sobre o mesmo fato. O primeiro produzido pela alta administração da SEFAZ e o segundo produzido pelo IAF.

De abril a setembro de 2009, o crédito total reclamado (imposto mais multa) através de autos de infração lavrados no Trânsito de Mercadorias, que engloba os 18 postos fiscais situados nos limites territoriais da Bahia e nas principais vias de acesso do Estado, além das Unidades Móveis de Fiscalização, registrou um crescimento de 94%. O valor passou de R\$ 18,4 milhões, em 2008, para R\$ 35,7 milhões, nos mesmos meses de 2009, abril a setembro. Os dados são da Gerência de Mercadorias em Trânsito da DPF. O período de aumento coincide com o da aprovação, pela Assembléia Legislativa, da Lei de Reestruturação das Carreiras do Fisco, que ampliou as atribuições dos agentes de tributos estaduais. Com a mudança, esses servidores passaram a lavrar autos de infração no Trânsito de Mercadorias e nas empresas optantes do Simples Nacional. "A SEFAZ vive um novo momento, marcado por uma maior efetividade em suas ações (**Intranet SEFAZ, 16 de outubro de 2009**)

O crédito reclamado no trânsito de mercadorias, **segundo a matéria da SEFAZ, passou de R\$ 18,4 milhões, de abril a setembro de 2008, para R\$ 35,7 milhões**, no mesmo período de 2009, com o acréscimo de 94,02%. Do incremento de R\$ 17,30 milhões, propagandeado, apenas um auto de infração lavrado por Auditor Fiscal foi responsável por 88,44% desse total, que corresponde a R\$ 15,3 milhões (Notícias IAF de 19 de outubro de 2009)

SEFAZ esconde fiasco do Trem nas empresas do Simples Nacional. No velho estilo o que é bom eles mostram e o que é ruim eles escondem, a SEFAZ esconde o verdadeiro fiasco apresentado pelo desempenho dos agentes de tributos na fiscalização do Simples Nacional em comparação a ação dos Auditores. Na fiscalização do Simples Nacional o fiasco é ainda maior, queda de 64,90% no total

de crédito reclamado e queda de 42,94% na quantidade de autos lavrados. Em valores nos meses de julho a setembro de 2008 os Auditores Fiscais autuaram o montante de 11,03 milhões de reais em 836 autos de infração lavrados. Média por Auto de R\$13,2 mil. Nos meses de julho e setembro de 2009, sob a égide do Trem da Alegria, os agentes de tributos autuaram o montante de 3,87 milhões em 477 autos lavrados. Média por auto de R\$ 8,12 mil (Notícias IAF, 20 de outubro de 2009)

Nesta linha, o IAF vem mostrando especialmente na fiscalização de trânsito de mercadorias que a **modernização e a eficiência** veiculadas nos discursos antes da mudança não passavam de ilusões, tendo em vista que os resultados negam os argumentos.

Outra estratégia utilizada pelo IAF é a análise de forma minuciosa dos resultados da SEFAZ no período analisado. Além de analisar os dados da própria secretaria, o instituto utiliza sistematicamente os estudos comparados para convencer de que os valores presentes na atual administração são o clientelismo, o amadorismo, a ineficiência. Além disso, afirma categoricamente que a nova **gestão “destruiu a cultura da cobrança que já se consolidava na SEFAZ” e “destruiu a meritocracia na SEFAZ”**(Notícias IAF, de 16 de setembro de 2009).

#### 5.3.4 Uma Análise do discurso do IAF

Como a cultura pode ser revelada nos discursos e os discursos podem ajudar na formação da cultura (ALVESSON, 2004), da mesma forma que os discursos manifestam lutas pelo poder (AINSWORTH; HARDY, 2004), os discursos elaborados pelo IAF podem indicar tanto uma luta pelo poder manifestado na tentativa de constituir-se o representante dos auditores fiscais como revelar os valores culturais que permeiam as suas representações sociais e aquelas que permeiam a organização da qual fazem parte, no caso específico, a SEFAZ. Neste sentido, é importante destacar alguns aspectos mais relevantes dos discursos do IAF.

Em primeiro lugar, é possível destacar a visão de que a SEFAZ se constitui em um ambiente em que o clientelismo, o favorecimento, o aparelhamento político estão estabelecidos e em função disso, valores como eficiência, eficácia não estão no centro das ações dos atores organizacionais, e mais precisamente na alta administração, principalmente porque ela é composta por indivíduos que foram alçados a estas posições em função do vínculo político entre o sindicato e os partidos de apoio ao governo. Neste sentido, o IAF

procura argumentar que diretores, superintendentes, gerentes, entre outros dirigentes foram indicados, especialmente, pela diretoria do sindicato.

A moralidade e a justiça são tematizadas na figura do concurso público que o instituto defende tendo como contexto o desejo do SindSEFAZ de instituir a carreira única na organização. Como o instituto percebe o apoio da alta administração no projeto, resolveu defender a bandeira da legalidade, usando como figura mais apropriada o concurso público.

Outro tema que se manifesta nos discursos do IAF é a visão do Estado ainda protetor e beneficiador. Quando da discussão do “abono pecuniário”, os discursos construídos pelo IAF reproduzem o sentido de que o Estado tem a obrigação de atender às demandas dos servidores sem levar em conta o “a critério da administração”, constante na Lei. Como o abono sempre foi concedido, era mais do que normal que o governo não o retirasse, pois causaria prejuízos financeiros aos auditores fiscais.

A diferenciação cultural é notória nos discursos do IAF. A luta contra os desejos dos ATEs é pública, extrapolando inclusive, os limites internos da organização. A intensa desagregação nega todos os discursos produzidos pela alta administração da busca pelo reconhecimento de que a SEFAZ é um excelente lugar para se trabalhar. Como representante dos auditores fiscais, em nenhum momento o IAF menciona o grupo de técnicos administrativos, com exceção nos momentos em que fala das tentativas de técnicos administrativos tentarem transformarem-se em auditores fiscais. Neste sentido, e reforçado pelo pressuposto de que “toda a SEFAZ foi, é e sempre será estruturada para servir, prioritariamente, à administração tributária e financeira e que o ponto de referência, o foco, é o Auditor Fiscal”, cada vez mais o IAF reforça a ideia da separação entre os diversos grupos dentro da SEFAZ.

Na figura do IAF, interessante destacar também que, apesar da declarada oposição que ele representa para o governo do Estado, o instituto não se declara incapaz de contribuir com a alta administração. Nota-se que desde o início do novo governo, em 2007, o IAF se colocou à disposição do secretário da Fazenda para que contribuições fossem dadas pelo IAF que ajudassem na melhoria da organização. Mesmo depois de todos os eventos que culminaram com uma separação mais forte entre IAF e governo, o instituto ainda se manifesta com o interesse de construir e manter parcerias com o governo para implementar soluções que possam melhorar a organização como um todo. Este interesse pode ser manifestado nos discursos abaixo transcritos:

Na última semana de Dezembro a Diretoria do IAF esteve reunida com o novo Secretário da Fazenda. A Diretoria foi apresentada ao Secretário oportunidade em que foram abordados vários assuntos entre eles: incentivos fiscais, cobrança do crédito tributário, fundo de participação dos municípios.(Notícias IAF, 02 de janeiro de 2007)

Comunicamos também ao atual titular da SEFAZ que o IAF está elaborando um estudo denominado “SEFAZ do Futuro. Mantemos a nossa conduta no sentido de colaborar com a Administração da SEFAZ, sempre atentos à participação do Auditor Fiscal em toda e qualquer atividade presente ou futura que diga respeito à sua atividade legal. Acreditamos que a participação proativa do Auditor Fiscal é fundamental para o funcionamento ótimo da nossa Secretaria. Mantemos o nosso objetivo estatutário de colaborar com esta ou qualquer outra administração da SEFAZ que de forma séria e dentro das leis que regem as nossas atividades, busque a melhoria das nossas condições de trabalho e respeitando os Auditores Fiscais sejam também respeitadas (Notícias IAF, 12 de julho de 2010).

Neste sentido, o IAF parece de alguma forma compreender que seja possível colaborar com a alta administração da organização, já que isso pode contribuir para a melhoria da própria organização e seus resultados.

O IAF significa, também, na perspectiva dele próprio o resgate da **identidade do Auditor** Fiscal. Desarticulado por muito tempo, e distante de lutas da categoria, os auditores deixaram por algum tempo a perspectiva de luta e permitiram que o sindicato abraçasse de forma intensa as lutas que não eram do interesse dos auditores fiscais mais diretamente, como é o caso dos técnicos administrativos, e especialmente dos ATEs, no caso da busca destes por uma Carreira Única.

Em resumo, como estas lutas não eram dos auditores fiscais, estes acabaram perdendo espaço para os ATEs na composição das diretorias do sindicato, o que deve ter contribuído para fortalecer a luta dos demais grupos. Assim sendo, e por conta disso, é que os auditores destacam a importância da recuperação do **egocentrismo funcional**, que vem significar o retorno da valorização dos auditores fiscais.

Por fim, é possível identificar nos diversos discursos divulgados pelo IAF uma preocupação com o tema **da profissionalização**. E neste caso este tema se divide em duas dimensões. A primeira que se refere à separação da gestão dos interesses políticos, na medida em que denunciando a atual gestão por estar “patrocinando o aparelhamento político da SEFAZ”, o IAF procura manipular tanto o governo quanto a sociedade da importância de manter a separação entre política partidária e administração pública. Para isso, utiliza diversos argumentos como é o caso do discurso do ministro do Supremo Tribunal Federal que afirmou:

O Brasil está passando por um momento muito delicado no que diz respeito à relação Fisco cidadão. Esta crise por que passa a Receita Federal, neste momento, é uma crise que tem seu lado negativo e tem seu lado positivo. O lado extremamente

negativo é o do aparelhamento do Estado, em que partidos e segmentos políticos tentem usar uma instituição como a Receita para seus fins políticos. De positivo, é que precisamos valorizar as carreiras de Estado, deixá-las fora dos atrativos partidários (Notícias IAF, 01 de setembro de 2009)

A segunda dimensão da profissionalização está nas ações e discursos sobre o treinamento dos auditores fiscais. Por isso, o IAF destaca sistematicamente a produção de cursos, seminário que têm por objetivo a melhoria do desempenho dos auditores fiscais. Destaca-se, por exemplo, parceria com a Universidade Universo onde os auditores fiscais terão descontos em cursos lá realizados por serem associados do IAF.

#### 5.4 A VISÃO DOS SERVIDORES DA SEFAZ SOBRE A CULTURA ORGANIZACIONAL

Este tópico procura descrever a percepção dos atores organizacionais pertencentes à SEFAZ. Para isto foram feitas análises das entrevistas com 85 membros da organização, incluindo servidores das três unidades regionais denominadas de Diretorias Metropolitana, Norte e Sul, que agregam a maioria dos servidores da SEFAZ, por congregar a maioria dos clientes (contribuintes) e as maiores cidades do Estado da Bahia (Salvador, Feira de Santana e Vitória da Conquista).

Foram analisados também discursos produzidos em encontros e reuniões promovidos pela alta administração da SEFAZ em diversas ocasiões, como por exemplo, quando da apresentação do programa Gespública em 2007, 2009 e 2010, reuniões para apresentação dos encaminhamentos do Redesenho de processos iniciado na organização em 2009, continuado em 2010, mas ainda em fase de implementação.

Outros discursos produzidos por gestores e servidores em reuniões de trabalho ao longo do período de construção da tese, bem como discursos produzidos por servidores em diversas oportunidades e em situações diversas como parte da etapa de observação das relações estabelecidas pelos membros da organização foram analisados.

Além do acima exposto, foram recuperados discursos produzidos por servidores durante processos de consulta de satisfação dos servidores nos anos de 1998, 2002, 2008 e 2010. Estas pesquisas foram realizadas por instituições externas, com exceção apenas para a pesquisa realizada em 2008. Nas pesquisas, além das questões fechadas, que foram tratadas através de estatística descritiva, foram abertas possibilidades de comentários elaborados pelos

servidores. E neste caso, são utilizados aqui, os discursos produzidos pelos servidores e constantes nos relatórios das referidas pesquisas. Em algumas situações, poder-se-ão utilizar os dados quantitativos para reforçar percepções sobre alguns aspectos que foram julgados importantes.

#### **5.4.1 Abrindo os discursos dos servidores**

Em primeiro lugar, apresentam-se aqui as percepções sobre os momentos em que os processos de modernização da organização foram iniciados. Incluem-se trechos das entrevistas, trechos das pesquisas de satisfação e percepções do pesquisador do período analisado.

Internamente pode-se recordar que a SEFAZ era permeada por dois grandes movimentos que de alguma forma influenciavam os comportamentos e discursos internos. Em primeiro lugar, externamente começara a ser divulgado pela administração pública o discurso da Reforma do Estado. Com a perspectiva dos servidores de ameaças à estabilidade, privatizações, redução do tamanho do Estado e ameaça da ideologia do neoliberalismo, alguns indivíduos, com o incentivo dos sindicatos começaram a ver neste processo uma ameaça aos direitos conquistados anteriormente.

Esses discursos começaram a inquietar os indivíduos na medida em que a alta administração da SEFAZ, na pessoa do então secretário da Fazenda Rodolfo Tourinho, começava também a implementar algumas modificações e inovações na forma de gerir a organização, fruto em alguma medida das orientações da reforma gerencial.

É importante recuperar os principais aspectos da cultura organizacional mencionados pelos entrevistados. Importante lembrar também que para muitos entrevistados, o processo de mudança cultural começa um pouco antes na secretaria, fruto dos primeiros concursos públicos realizados em 1978, 1987, 1993 e 2004. Para os entrevistados, a SEFAZ naquele período poderia ser bem caracterizada por aspectos presentes em padrões muito associados ao patrimonialismo no serviço público.

Foi comum encontrar discursos que poderiam associar tais comportamentos com temas que se associam a valores patrimonialistas e surpreende porque neste período, já se distanciava muito tempo desde que a administração burocrática tentava se instalar na

administração pública brasileira. Desta forma, alguns discursos são destacados a seguir que demonstram os valores que orientavam os comportamentos naquele período. Para alguns, a secretaria poderia ser visivelmente caracterizada como uma instituição em que o comportamento de alguns membros tornava-a muito próxima de uma organização *sem controle* o que permitia a perpetuação de valores incompatíveis tanto com a administração burocrática como a administração gerencial. Foi comum encontrar as seguintes expressões:

**Até o ano de 1986**, era comum encontrar pessoas semi-analfabetas que foram transformadas em auditores fiscais por serem amigas dos políticos de plantão(ATE 17)

Quando a gente entrou e ia para as feiras fazer aquelas cobranças, nós víamos o tratamento que o pessoal dava para a gente. O pessoal dizia assim: você não quer isso, não quer aquilo? Porque seu colega já leva a feira daqui, aquela coisa assim estranha (ATE 7)

Era deprimente a situação de muitos colegas que durante a realização de atividades fiscais, se davam ao trabalho de passar nas barracas dos feirantes para pegar a feira da semana. Além de pegarem para eles, era comum encher o carro com carnes e levar para alguns chefes em Salvador (AF 31)

Havia pessoas que nem sabiam escrever naquele período. Era comum pegar os relatórios e auto de infração dos colegas e eram escritos impossíveis de compreender. Havia aqueles que como **não sabiam escrever** pediam a terceiros para o fazer(AF 21)

Ultimamente eu acho que isso aumentou muito. Porque eu lembro que quando eu entrei no Estado, era assim uma desordem, o Estado não... no nosso caso, entrava assim vazio, e até o funcionário que entrava concursado, por exemplo, eu acompanhei o auditor entrando no Estado, acompanhei o ATE entrando no Estado, e a categoria nossa, dos administrativos, eles não... embora eles fossem concursados eles não sabiam o que era o serviço fazendário, e a Fazenda não tinha muito preparo para com eles, eles entravam aqui, eu me lembro que à época tinha um concurso de Delegado de Polícia Federal, tinha que ficar em Brasília um ano, pra aí ir tomar posse mesmo, tinha o de Juiz de Direito que ele tinha que trabalhar antes, eu me lembro bem que eram 6 meses, pra efetivamente assumir uma comarca, mas no nosso caso não tinha isso (Técnico Administrativo 1)

Hoje já mudou bastante, hoje você tem, por exemplo, os cursos. Apesar de que agente técnico, não tem tantos cursos assim, é muito pouco, mais tem bastante, por exemplo, tem a universidade corporativa que ali foi um feito muito bom pra secretaria, uma coisa muito importante, melhorou bastante (Técnico Administrativo 3)

Eu acho que depois que muita gente tomou o curso aí. Na verdade o curso era pra quem tinha um cargo de chefia e quem tava envolvida com setores internos, né?(...)essas coisas eram mais assim...ou então o curso era só pra auditor, aí depois teve o do trânsito, aí foi melhorando a IFMT também foi um passo que aí eu comecei a ver chagar curso, aí eu percebi que os cursos estavam chegando. O diretor começou a pedir(...)aquelas pessoas tiveram outra visão que precisa de curso, que só através do curso vai melhorando ,você não pense que se não tiver treinamento você...você tem que receber o treinamento, começar praticando e ir se adaptando, e melhorando e se aperfeiçoando (ATE 6)

O tema da falta de **profissionalização** se materializa na figura do analfabetismo e na forma como as pessoas eram inseridas na organização. Naquele período, os servidores eram contratados sem nenhum critério de meritocracia ou algum instrumento de avaliação.

Por isso, era comum encontrar indivíduos que mantinham mais relação com os políticos de suas regiões do que com os dirigentes da SEFAZ. Isso justificava a quantidade de pessoas com as características acima indicadas. Segundo depoimentos de alguns, o ingresso de pessoas incluía a transformação de pessoas de diversos cargos em auditores fiscais como é o caso dos balaceiros, auxiliares de serviços gerais e policiais.

A **valorização da qualificação** se reforça dentro da organização a partir dos concursos realizados, mas ganha força mesmo, na visão dos entrevistados, a partir do ano de 2002, com a implantação do plano de carreira, ainda que muitos prefiram afirmar que se deu por conta do GD Fisco. Essa confusão provavelmente se deve ao desconhecimento percebido durante as entrevistas, pois muitos dos entrevistados desconheciam alguns dos instrumentos e ações realizadas pela alta administração ao longo desse período. Entretanto, reforça-se que a partir do plano de carreira, os servidores incorporam a necessidade de maior formação já que entre os requisitos para promoção previstos para o processo de promoção, está a participação em treinamentos, formação superior e cursos de pós-graduação. Neste sentido, alguns depoimentos podem ser destacados:

Quando pensaram nisso tudo, exigência de cursos, de... um conhecimento maior, um aprimoramento maior, quer dizer, um conhecimento maior para um desempenho melhor do seu trabalho. Eu acho que isso é positivo e ela conseguiu muita coisa porque eu conheço muitos colegas que a partir daí começaram a fazer um outro curso, né? Principalmente, aqueles cursos que são mais voltados para a fiscalização, né? E as pessoas, os colegas também procuraram mais cursos de reciclagem, mais cursos novos, uma maior aprendizagem, bastante positivas e nesse sentido deu um empurrão em todos nós (ATE 8)

Eu fiz um curso de pós-graduação em auditoria privada, mas não usei em nada na SEFAZ. Fiz apenas para satisfazer as necessidades da secretaria, que exigia para nossa promoção (ATE 9)

O plano de carreira teve impacto na vida das pessoas porque nós tínhamos pessoas que não tinham a graduação superior (ATE 11)

Mas o pessoal era mais acomodado, e o pessoal preocupado em estudar não existia. Você vê hoje gente aqui de idade avançada buscando. O cara que fez o segundo grau fez algo para conseguir o terceiro grau e correr atrás da pós-graduação. Não sei se pela necessidade de crescimento dentro do cargo ali de mudar de nível do PROCAD (ATE 12)

Todo mundo correu para estudar. As meninas mesmo eram assim. Toda mulher que passou no concurso de 87 e 88 estava assim, recém casada, grávida e aí passou no concurso. Ganhava bem. Largou a faculdade. Eu não sabia mapear as mulheres da SEFAZ, que deixaram a faculdade quando assumiram o trabalho porque essa questão filho, família e digamos de acomodação. Foi uma coisa necessária, quer dizer de certa forma você ver a diferença né. Eu tenho que estudar para ganhar mais. Quando você entra na SEFAZ para ganhar bem, larga de estudar porque não vou ganhar mais. Você para porque se já está bem e meu nível superior não vai interferir no salário, a leitura é essa. Aí depois em 2002 foi uma revolução. O pessoal correu mesmo. Foi uma corrida. Você vê que o pessoal reciclou (ATE 17)



Houve uma formação, porque uma lei exigia nível superior para determinados nível. De qualquer forma houve um incentivo ao servidor público (AF 2)

O plano de carreira continua funcionando por causa de uma promoção que está existindo. Você fica naquela expectativa. Você sempre está se trabalhando para ser promovido... Fui fazer uma pós-graduação (AF 3)

Houve um determinado momento no estado da Bahia em que os profissionais considerados de elite eram os da Coelba, *depois os fazendários*. Então, houve o que? Um investimento na *profissionalização*, e isso a própria organização promoveu. Foram cursos de pós-graduação para todas as áreas. Hoje a gente chegou num determinado momento que tinha mais de 50% do quadro com curso de pós-graduação, de especialização, oferecidos pela secretaria da fazenda em convênio com a Universidade Católica, com a universidade federal, com a Facs, com várias universidades, quer dizer tudo isso foi um grande investimento e isso é **mudança cultural** (Ex-diretora de recursos humanos da SEFAZ)

Assim o tema da profissionalização incorpora-se ao mundo dos servidores a partir da necessidade de maior qualificação educacional. Desta forma, a SEFAZ sofreria um processo de mudança na medida em que os servidores perceberam que seria necessário voltar à escola caso desejassem avançar no crescimento salarial. Isso é patente na maioria dos discursos dos entrevistados. Eles associaram ao plano de carreira o tema da profissionalização, mas viram-no muito mais como mais uma oportunidade de aumento salarial e menos de desenvolvimento profissional para melhoria dos resultados organizacionais. Isso pode ser visto principalmente quando os servidores falam tanto do plano de carreira como, mesmo indevidamente, do GD Fisco, que foram responsáveis pelo retorno de muitos à universidade e aos cursos de capacitação.

Diferentemente do que afirmou o então secretário da Fazenda à época, em que o plano de carreira não foi concebido apenas como possibilidade de ganho financeiro, o referido instrumento acabou sendo interpretado como tal, tanto é assim que para muitos, o que importava era a necessidade de estudar mais para ganhar mais. De qualquer maneira, esse processo permite que a organização se destaque em termos de qualificação profissional, pelo menos em termos formais, sem necessariamente afirmar que houve uma relação direta entre a melhoria do percentual de pessoas com nível superior e pós-graduação e resultados organizacionais, mesmo que esta tenha sido a intenção da alta administração quando da implementação desses instrumentos.

Registre-se entretanto que como o plano de carreira se aplicou apenas aos membros do fisco, identificados como auditores fiscais e agentes de tributos estaduais, não teria havido o mesmo esforço dos técnicos administrativos para buscarem maiores qualificações, o que de alguma forma acabou por aumentar a percepção de segregação dentro da organização. Neste sentido, enquanto os auditores e agentes de tributos estaduais

percebiam aquele movimento como uma nova estratégia de aumentar seus salários pela busca de maior formação, os técnicos viam estes instrumentos como mais uma declaração da alta administração de que os técnicos não eram tão valorizados como os auditores e agentes de tributos estaduais. Por isso, é possível prever que ao modo das ambigüidades defendidas por Sahlins (1997) e da diferenciação de Meyerson e Martin (1987), as significações atribuídas por cada um destes grupos vão estar relacionadas com os pressupostos sobre a organização existentes em cada membro da organização.

A desvalorização percebida pelos técnicos administrativos pode ser reforçada pelo conjunto de ações no campo da modernização adotadas pela alta administração. De todas as áreas afetadas pelos processos de modernização, a área de atendimento ao contribuinte possivelmente foi a mais afetada. Isto porque priorizou-se fortemente o desenvolvimento de tecnologias que possibilitassem aos contribuintes o rápido atendimento, com ênfase maior para os serviços de internet. Então, a partir de 1999, principalmente com o início do projeto SEFAZ 100% digital, muitos serviços que eram prestados diretamente pelos servidores, técnicos administrativos, foram deslocados para a internet e potencializados em 2009 com o projeto Sefaz Digital.

Evidentemente que esse processo de deslocamento do atendimento para a internet torna o serviço presencial menos intenso em quantidade, sendo que alguns serviços foram completamente abolidos das unidades presenciais, tendo a SEFAZ instituído leis e decretos proibindo o atendimento de vários serviços de forma presencial, o que obrigou os contribuintes a migrarem para a internet, reduzindo significativamente a necessidade de pessoal para atendimento ao público. Essa redução de demanda presencial afeta decisivamente a percepção dos técnicos administrativos, na medida em que começam a perceber que suas atividades começam a perder em quantidade o que poderia levar a redução da sua importância diante da alta administração.

Na linha da ênfase para os serviços de internet, a SEFAZ atualmente possui cerca de 111 serviços disponibilizados para os contribuintes. Existem alguns serviços que eram carro-chefe do atendimento presencial e foram completamente deslocados para a internet o que forçou a redução de pessoal nas unidades de atendimento. A título de exemplo, uma das unidades da SEFAZ, possuía no ano de 2001, um grupo de 9 (nove) atendentes para os contribuintes. Com as modificações que foram se processando, esta unidade chegou a dedicar apenas 3 ou 4 pessoas para o atendimento aos contribuintes. O impacto deste processo sobre o indivíduo é significativo.

Outro fator que faz com que os técnicos administrativos percebam que há uma desvalorização de sua importância se reforça em 1999, quando a SEFAZ passou pelo processo de reestruturação. Até aquele momento, havia nas unidades de atendimento, servidores técnicos administrativos que eram “chefes de setores”. Estes setores incluíam áreas de atendimento e áreas administrativas. Com a reestruturação, a SEFAZ retirou dos técnicos a possibilidade de continuarem sendo chefes de setores, tornando restritos estes cargos a apenas o Agentes de Tributos Estaduais.

Se por um lado a figura da reestruturação caminha para tematizar a **profissionalização** dos serviços na medida em que colocava pessoas com mais capacitação para gerenciar funções importantes, isto na visão da alta administração, por outro lado, tematizava a desvalorização do grupo de técnicos administrativos que se consideravam responsáveis pela maioria dos serviços prestados pelas inspetorias.

Oportunidades nem sempre, pois esquecem que os Técnicos Administrativos são tão capazes quanto eles (Técnico Administrativo 10)

Não existe espaço, pela discriminação porque sou técnico administrativo nível superior (Técnico Administrativo, 11)

Não há uma política de trabalho e cargos para o Técnico Administrativo. Nós ficamos muito desmotivados (Técnico Administrativo 12)

Eu já dei até curso para ATE. Lembro que nós, os técnicos éramos responsáveis por muitos trabalhos na SEFAZ. O inspetor, por exemplo, viajava e deixava a inspetoria em minhas mãos. Nem deixava com o auditor fiscal. Era comigo que ele deixava (Técnico Administrativo 3)

A secretaria como um todo não reconhece a nossa classe como parte do quadro da Fazenda, e nós técnicos administrativos temos uma grande importância para apoio na administração direta. Precisamos ser reconhecidos (Técnico Administrativo 13)

É perceptível que as mudanças efetuadas nas funções dos técnicos administrativos fizeram com que eles vissem na alta administração um comportamento que sinalizava a pouca importância destes servidores para a organização. Há, entretanto, nos discursos dos técnicos uma clara tematização da importância deles para a condução da organização. Para alguns deles, a SEFAZ alcançou o nível de organização que possui por conta dos trabalhos desenvolvidos pelos técnicos, que agora eram deixados de lado dentro do processo de modernização. Neste sentido, a figura **modernização** reflete na representação social dos técnicos administrativos o tema da **desvalorização** e o **desprezo** dado pela alta administração a um grupo que entende ter contribuído decisivamente para o sucesso da organização.

#### 5.4.2 Os servidores e a relação entre política e administração pública

Outro ponto forte registrado naquele período antes de 1995, era a relação existente entre a administração pública e a política partidária. Os entrevistados mencionam diversas situações em que a relação política interferia fortemente nas operações da SEFAZ. Alguns chegavam ao ponto de “construir” unidades de fiscalização para oferecer à SEFAZ como forma de manter a relação agradável com os governadores em exercício. Algumas situações são destacadas:

Havia tanta relação com os prefeitos e deputados naquela época que alguns construíram prédios para a fiscalização. A intenção era ficar bem na relação com o governador de então (AF 31).

Era muito comum ver que as relações com os delegados, por exemplo, eram mais intensas com os deputados e políticos locais do que com o secretário da fazenda. Isso era tão forte que o secretário Rodolfo Tourinho disse que não conseguia administrar com tantos secretários da fazenda, o que o obrigou a constituir uma administração paralela para viabilizar a sua gestão já que suas ordens eram cumpridas apenas em parte (AF 22)

Era tão forte esse processo de ingestão política que os deputados determinavam os locais em que os servidores ligados a eles deveriam trabalhar. Quando ocorria de algum delegado alterar estes locais, era imediatamente acionado por estes deputados que faziam retornar ao local de origem os seus protegidos (Observação de campo)

Uma organização que é influenciada por pessoas externas evidentemente tem dificuldades para organizar suas ações já que pode ser objeto de questionamentos por parte dos “superiores políticos”. Essa situação é típica do modelo patrimonialista que ainda impera no Brasil e em suas organizações públicas. Na figura da política, os temas da falta de profissionalismo, associado ao patrimonialismo e clientelismo no sentido mais forte da palavra estão presentes. Esse processo é reforçado pelo próprio depoimento dos membros da comissão que elaboraram o relatório sobre as condições de trabalho dos postos fiscais na SEFAZ (SEFAZ, 1995).

Além da visão política que inundava as relações da SEFAZ com o mundo exterior, o comportamento de alguns servidores reforçava também a perspectiva de uma visão patrimonialista dentro da Secretaria. Segundo alguns entrevistados, no passado era muito comum os servidores serem “proprietários” dos bens do Estado, principalmente os carros da fiscalização. Estes servidores se sentiam como verdadeiros donos dos veículos e ninguém podia utilizá-los. Dois depoimentos retratam esta questão muito bem:

Olhe esse negócio de propriedade do bem público era tão forte que havia aqui um funcionário que ficava com o carro e ninguém podia usar aquele carro pois se referia ao carro “dele”. Não era mais o carro da unidade, era o dele. Quando chegava carro

novo aqui, o primeiro a ser substituído era o dele, e depois passavam o ex-carro dele para outro (AF 32)

Havia um servidor em uma unidade do interior que era mais interessante este processo. O carro pertencia ao fiscal tal. Ficava parado ali e ninguém podia usar, mesmo que precisasse. Já houve caso em que os demais servidores chegavam lá para trabalhar e perguntavam para os funcionários da unidade se havia carro que pudesse ser utilizado, e a resposta era não, mesmo com o carro do fiscal tal parado em frente à unidade. O mais interessante era quando se precisava viajar para fiscalizar empresas bem longe no interior do Estado. Ligávamos para a unidade, e perguntava se havia carro disponível para a viagem. A resposta era a de sempre: não há. O pessoal pegava o ônibus em Salvador, descia na cidade onde ficava aquela unidade da SEFAZ. Passava lá para verificar, e o carro do fiscal estava lá, mas não havia carro para viajar para o trabalho. Agora a parte mais esdrúxula; Nós então comprávamos uma passagem para o local do destino da nossa fiscalização. Chegávamos lá por volta de 17:00 da tarde. Quando encontrávamos os contribuintes e contadores, eles nos perguntávamos porque não fomos com o tal auditor. Isto porque ele acabara de sair daqui da cidade. Veio buscar uns documentos em minha mão. A reação de uma funcionária era chorar de raiva daquele “dono” do veículo (AF 31).

Antigamente tinha carros na mão de colegas, que você nem sabia que aquele carro existia. O cara ia pra roça com o carro, o cara ia pra uma boate com o carro, fazia varias coisas com o carro. Hoje em dia nem existe mais isso (Técnico Administrativo 3)

Primeiro acabou com oligarquias que existia na Fazenda há muito tempo, porque você chegava aqui no interior, o pessoal dizia meu cargo, meu não sei o que. *Ainda tem esse ranço*, na capital nem tanto (..) no interior tem muito isso. E com a chegada da diretoria isso mudou muito. Porque o cara já sabia que o cargo era dele mesmo, que o equipamento era só dele. Tudo que falasse era meu, até o pessoal era meu, e isso foi mudando né? (ATE 7)

É interessante como o servidor público se sentia dono efetivamente das coisas do Estado. Então no comportamento daqueles, é possível verificar como era comum nas representações sociais daqueles indivíduos a concepção de que o Estado estava a serviço de suas vontades. Não importa o quanto o estado gastava e era ineficiente na medida em que deslocava três ou quatro servidores para o mesmo lugar, somente porque o “dono” do patrimônio público não podia compartilhar do bem público para o trabalho do Estado. Para concluir a visão patrimonialista dos servidores sobre a relação com o Estado, algumas observações permitiram verificar que a ideia de “propriedade” se estendia até mesmo à figura do ser humano. Alguns auditores fiscais tinham “os seus fiscais”, e assim os denominavam. Eles só trabalhavam com “os seus fiscais” e todos lhe obedeciam porque afinal de contas era seus donos.

Por outro lado, internamente, o secretário, juntamente com o governador Paulo Souto, no início do ano de 1995, instituíram o Decreto que reduziu a expectativa de ganhos dos servidores da SEFAZ, incluindo os auditores fiscais e agentes de tributos estaduais. Esse ato gerou uma inquietação muito grande na SEFAZ, o que gerou movimentos grevistas na SEFAZ, levando ao endurecimento da alta administração com os servidores. Assim, o início

do processo de modernização da SEFAZ inicia com um contexto bem desfavorável para qualquer processo de mudança: resistência ao discursos externos percebidos como de orientação neoliberal e ao discurso interno em função do descontentamento dos servidores com as medidas que afetavam os seus salários.

Sobre o primeiro aspecto, é importante lembrar que a reforma gerencial vai ser percebida como uma ameaça importante a ser combatida tanto externamente como internamente. A figura da reforma gerencial vai influenciar decididamente os discursos internos, tanto da alta administração como dos servidores e mais fortemente dos sindicatos. Enquanto a alta administração tematizava na figura da reforma gerencial a eficiência, eficácia, a busca do equilíbrio fiscal e a melhoria da qualidade dos serviços prestados, os servidores a percebem como **uma ameaça** que pode comprometer as conquistas dos servidores, e por isso, a melhor estratégia para lidar com ela é a resistência.

Esse comportamento é semelhante ao que descreve Carrieri (2001) sobre a contracultura que resiste à tentativa de homogeneização da alta administração da TELEMIG antes e durante o processo de privatização. Segundo aquele autor, enquanto a alta administração propunha uma cultura convergente que fosse agregadora de valores culturais, o sindicato atuava como uma força que propunha uma cultura diferente daquela que se pretendia implantar na nova TELEMIG. Assim, na SEFAZ-BA, enquanto a reforma gerencial era a tentativa de simbolização de novos valores culturais, na visão da alta administração, ela era uma tentativa de destruição dos valores culturais que sustentavam a organização na visão dos sindicatos, logo, todo esforço deveria ser feito para dificultar sua inserção no seio da organização. Fato semelhante ocorre com a descrição proposta por Sahlins (1997) quando discute a ambigüidade dos signos culturais e principalmente a chegada do capitão Cook na ilha onde sacerdotes, mulheres e homens deram sentidos completamente diferentes ao mesmo evento descrito por este autor.

Ao modo de Meyerson e Martin (1987), as diferenças de percepções sobre o mesmo artefato são possíveis já que os pressupostos que cada grupo utiliza para significar os artefatos são ou podem ser diferentes (SCHEIN, 2004). Enquanto os servidores estão preocupados com a “estabilidade” no serviço, com a visão do estado enquanto provedor, que pode ser ameaçada pelas mudanças imaginadas pela alta administração, esta via neste mesmo artefato, a possibilidade de modificar a cultura dos servidores em busca da eficiência, eficácia e resultados, conforme descrito por Bresser Pereira (1998). Neste caso, pode-se afirmar que a alta administração, servidores e os sindicatos possuíam a mesma visão sobre a Reforma

Gerencial: ela causará profundas transformações no estado. Entretanto modificava-se apenas a percepção sobre a necessidade de modificar ou não estes pressupostos e as suas conseqüências.

Outro ponto que se reforça naquele contexto é a instituição do decreto que limitou a possibilidade de ganhos dos membros do fisco em 1995. Naquele momento, o decreto limitava a possibilidade de os fiscais alcançarem o limite da remuneração dos secretários de estado. Nas palavras de diversos servidores entrevistados, o então secretário entendia que era necessária “uma hierarquização salarial dentro da secretaria, pois não era possível gerenciar uma organização onde todos ganham o mesmo salário do seu dirigente”(AF 25). Mas os servidores viam a redução salarial como uma ameaça “ao direito adquirido dos servidores”, e neste sentido, o secretário não poderia alterar “conquistas antigas dos servidores”.

O AF 9 destacou o seguinte sobre esse processo de mudança em 1995, que segundo ele, o então secretário afirmou: “Lembro, lembro, lembro que Tourinho chegou à SEFAZ e disse: eu não quero trabalhar com dois mil secretários da Fazenda e deu um redutor salarial de 40% para essa galera que eles estão ganhando muito. Eles estão ganhando o valor de um secretário”(AF 11).

Na visão deste pesquisador, e reforçado por outros discursos, há na SEFAZ um pressuposto cultural que defende a necessidade de **igualdade** entre todos. Nas palavras de um entrevistado, o discurso da igualdade na SEFAZ é responsável por esta busca incansável dos servidores de níveis inferiores por igualar-se com os demais servidores. Os Agentes Públicos querem ser ATEs, e os ATEs querem ser auditores, “e por fim todos devem ganhar a mesma coisa, pois todos têm os mesmos direitos”(AF 33). Para reforçar este argumento, foi possível perceber ao longo deste trabalho diversos discursos que destacam tal percepção. Alguns deles podem ser destacado:

O tempo de serviço deveria ser levado em consideração (SEFAZ, 2002, p. 93)

Poderia ser melhor, contemplando a antiguidade, por exemplo (SEFAZ, 2002, p.60)

Salário devia ser por idade. Todas as pessoas da mesma idade, o mesmo salário independente de formação e função (SEFAZ, 2002, p. 150)

Naquele contexto, idéia defendida pela reforma gerencial, que era já uma concepção da burocracia weberiana, a meritocracia não era vista como uma realidade na organização. Primeiro pelo fato de a remuneração ser igual para todos, diferenciado-se apenas no percentual do “adicional de tempo de serviço” - parte da remuneração que se recebe em função do tempo trabalhado nas organizações públicas. E depois, pela própria resistência do

grupo em permitir que alterações nas regras pudessem viabilizar diferenças salariais dentro do mesmo grupo de servidores. Essa questão se apresenta fortemente nos discursos de servidores sobre, por exemplo, a diferença entre os salários dos gestores e dos demais servidores.

Em função do descrito acima, alguns discursos podem destacar a percepção que se tem sobre o Estado e que é representativo nos servidores da SEFAZ. Desde a década de 30, com a tentativa de implantação da administração pública burocrática no Brasil, buscou-se limitar as ações patrimonialistas e seus males que imperavam nas organizações públicas. Assim sendo, buscou-se investigar em que medida aspectos burocráticos teriam sido já implementados e superados com a implementação da reforma gerencial. Entretanto, ao longo da análise, foi possível detectar questões interessantes da visão dos servidores sobre o estágio em que se encontra a organização no que se refere aos modelos de administração pública implantados no Brasil, e presentes na organização.

Essa percepção pode levar a inferir os temas presentes nos discursos dos servidores o que permitira identificar que significados tem o Estado para as representações sociais dos indivíduos. Neste sentido, algumas questões podem ser recorrentes nos discursos dos servidores sobre como o estado é representado em suas representações simbólicas. Importante recuperar a percepção dos servidores inicialmente sobre o processo de mudança a partir de 1995, ainda que alguns destaquem que o processo teria começado um pouco antes. Entretanto, as pessoas percebem que um dos primeiros passos para a organização começa no ano de 1978, quando ocorre o primeiro concurso público para auditor fiscal. Segue-se a este outro concurso em 1986, juntamente com o concurso de nível médio para o cargo de Agente de Tributos Estaduais.

Entretanto, apesar destes concursos, a SEFAZ passou por muitos momentos em que o ideário da meritocracia era atropelado pela figura da justiça, na ótica de alguns servidores, na medida em que em nome de uma série de desvios de função, muitos servidores conseguiram transformar-se em auditores fiscais ou agente de tributos estaduais. Segundo, se depreende destes processos, na figura do “desvio de função”, estava implícito o descaso com a coisa pública. Ao modo do patrimonialismo, só que de forma invertida, os servidores teriam se aproveitado das facilidades da Justiça para obter a vantagem de conquistarem cargos para os quais não teriam feito concurso.

O patrimonialismo invertido caracterizar-se-ia pelo descaso de alguns gestores, que segundo os entrevistados, não se preocupavam com a coisa pública. Seria neste caso, a visão de que o Estado não pertence a ninguém então vamos nos aproveitar dele. Segundo um



entrevistado, “os gestores irresponsavelmente elaboravam declarações afirmando que os servidores exerciam atividades restritas aos auditores fiscais ou ATEs, e com isso, entravam na justiça para que a justiça obrigasse o estado a enquadrar os servidores nas funções desejadas” (AF 31).

A facilidade com que os dirigentes ofereciam declarações confrontava com a perspectiva burocrática da administração pública que previa a meritocracia que seria considerada caso o concurso público foi a única possibilidade de ingresso naquelas carreiras e se os dirigentes não promovessem o desvio de função cujas conseqüências seriam os inúmeros pedidos de enquadramento em cargos mais bem remunerados. Alguns trechos das entrevistas podem ser destacados ainda:

Com raríssimas, raríssimas exceções você ver comprometimento aqui. O que é normal é, desculpe a gíria, neguinho querendo tirar proveito e desejar que o circo pegue fogo (SEFAZ, 2002, p.xx)

Minha maior queixa é justamente com relação a esse fato. Não vejo nenhum colega comprometido. Todos brincam de trabalhar, infelizmente (SEFAZ, 2002, p.xx)

Na SEFAZ existe uma parcela de servidores que ainda não consegue perceber o novo cenário de trabalho e, por isso, continuam com as mesmas posturas do passado (SEFAZ, 2002, p. yy)

O servidor da fazenda não está preocupado tanto quanto deveria, mas o nosso quadro eu acho que ele é bastante interessante neste aspecto, não é totalmente. E não existe 100% em lugar nenhum... quando você precisa de um serviço público ou algum órgão, você sente que algumas pessoas são mais e outras menos (AF 5)

A SEFAZ ainda é carente dessa visão de Estado preocupado com os seus clientes. Há muitos vícios e ainda hábitos daquela transferência de responsabilidade.. não é comigo não. Isso acontece.. olha, não sei se a gente percebe.. digamos assim de atendimento como eu ouvir falar muito nessa situação eu acho que é justamente por ser um grupo velho, então tinha diferença do Fisco para o funcionário administrativo. O administrativo não se dispunha às vezes porque dizia que era questão salarial.. não tinha vontade de fazer qualquer coisa, até que pudesse dá uma orientação a pessoa dizia não: procure fulano, fulano é fiscal. Falta comprometimento, nem todo mundo tem de olhar a coisa como um todo (ATE 3)

Dos extratos acima, é possível perceber que o Estado possui para uma parte dos servidores, uma concepção de lugar em que não se precisa muito esforço para conseguir o salário no final do mês, mesmo sem a contrapartida de todos. Com esse pressuposto de que o Estado deve ser a fonte de satisfação de cada um de nós, ele deve atendê-las integralmente, mesmo que não exista contrapartida para isso, e sem cobrar o cumprimento de atividades que parecem simples do ponto de vista do controle, como mencionada por uma entrevistada ao descrever que atualmente é melhor porque “tinha aquela coisa da questão do bater o ponto. Hoje a gente produz do mesmo jeito sem ter que bater o ponto”(ATE 2).

Este sentido de liberdade ou autonomia se reproduz desde muito tempo atrás, como mencionado o discurso em um dos boletins da associação em 1986 em que a referida associação criticava o fato de alguns dirigentes estarem exigindo dos servidores o cumprimento do horário.

Esse comportamento resistente ao controle parece se perpetuar na organização. O uso do crachá por exemplo é típico desta concepção da autonomia e diferença dos servidores do fisco. Enquanto em outras organizações a identificação formal parece natural, na SEFAZ a identificação parece significar uma forma de minimizar a importância do servidor. Na atualidade, diversas campanhas já foram feitas pelas administrações no sentido de que todos utilizem o crachá, mas o que se pode perceber é uma quantidade mínima de indivíduos que se “reduzem ao nível dos demais servidores para utilizarem o crachá”, e os demais seres humanos, principalmente os funcionários de portaria, limpeza e outros terceirizados.

Este fato é marcante durante o relatório produzido pela alta administração sobre os postos fiscais em 1995. Nas conclusões, o redator chama a atenção para uma cobrança dos servidores do grupo fisco no que se refere ao uso do crachá pelos funcionários terceirizados nos plantões de trabalho. O argumento dos fiscais é que “ **sem o crachá, eles, os terceirizados, poderiam ser confundidos com os membros do fisco que não precisam usar o crachá**”(SEFAZ, 1995). Em vez de se propor que todos utilizassem o crachá para identificação, o pressuposto é que os outros utilizem de forma que não se confundam com quem não precisa utilizar.

Ao modo de Lamelet (1993) e Thévénet (1993), os fiscais se reforçariam na diferença em relação aos demais servidores em função da não utilização do crachá. Como eles são mais importantes, não precisam de identificação, até porque, as pessoas devem saber “com quem estão falando”. Um trecho de uma entrevista reforça este aspecto nas representações culturais dos servidores. Para este entrevistado:

Olha uma das coisas que eu reputo de grande valia para a SEFAZ hoje essa proposta da mudança cultural, foi de nos deixarmos de ser uma repartição pública fechada para nos tornarmos uma repartição pública aberta... agente era assim, um pouco nariz empinado, né? A SEFAZ... quem era funcionário da secretaria da fazenda na época, o pessoal de renda, o auditor fiscal, o guarda fiscal e o agente de tributos se tornavam assim um pouco petulante pela função que a gente exercia, e a gente ficava um pouco distante do contribuinte, e uma das propostas de mudança era se tornar próximos do contribuinte né? Em vez de ser agente fiscalizador e cobrador de impostos agente incorporou esse conceito de ser orientador do contribuinte parceiro do contribuinte para que ele erre menos e o estado não venha receber esse recurso de forma postergada e o contribuinte não sofra penalidade fiscal (AF 3)

Ainda no ano de 1995, quando começam os processos de modernização, os servidores conseguem resgatar alguns aspectos que eram marcas da SEFAZ naquele período. Além dos aspectos já citados anteriormente, a figura da modernização é destacada principalmente pela inserção da tecnologia de informação nos processos da secretaria. Para muitos, o grande carro chefe desse processo teria sido a inclusão da informática e dos sistemas gerenciais na organização que teriam permitido tornar a SEFAZ mais rápida e menos burocrática em seus processos. O que é interessante naquele contexto é o fato de os servidores classificarem aquele momento como de muita burocracia. Para muitos, a quantidade de documentos que eram anexados para prestação de contas representava o espírito burocrático de então.

O que chama a atenção é que naquele momento, apesar de se falar em excesso de burocracia na SEFAZ, a percepção é a completa falta de burocracia. Não havia instrumentos de medição e controle. Não havia como investigar se os processos foram feitos corretamente já que qualquer controle sobre os processos só eram possíveis muitos meses depois de executados, o que impedia de verificar a sua eficiência. Neste sentido, o início do processo da SEFAZ deve colocar em discussão uma tendência muito mais para o período pré-burocrático do que propriamente de burocracia nos moldes pensados pelo DASP na década de trinta, e muito menos sobre a concepção gerencial trazida pelo Decreto-Lei 200, de 1967.

Então se pode afirmar que o desafio da SEFAZ naquele momento era muito grande e importante já que a reforma gerencial pressupunha uma alteração do modelo burocrático que já não dava conta das novas demandas da sociedade, conforme declarou Bresser Pereira (1995). Entretanto na SEFAZ isso seria inquietante já que em muitos processos, seria uma transposição de características muito mais patrimonialistas do que burocráticas para um modelo que pressupunha a eliminação deste modelo. Em resumo, seria teoricamente sair da burocracia para o gerencialismo, estando ainda marcado fortemente pelo patrimonialismo. No caso da SEFAZ, o desafio de eliminar a burocracia sem sua existência seria dificultado fortemente pela presença do patrimonialismo com suas vertentes clientelistas e corporativistas.

### 5.4.3 O Programa de Qualidade no discurso dos servidores

O Programa de qualidade implantado, a partir de 1996, foi alvo das diversas interpretações por parte dos servidores. Enquanto na percepção da alta administração, o programa visava buscar implantar a ferramenta do 5 S que entre outras coisas vislumbrava a possibilidade de mais eficiência, eficácia, preocupação com o cliente e melhoria no ambiente de trabalho, dificilmente os servidores lembraram de todos estes objetivos associados ao programa de qualidade. Em muitos casos, os servidores não conseguiram lembrar-se de sua existência. Esse fato pode sinalizar a pouca inserção do programa no universo de importância dos servidores, como pode sinalizar a falta de envolvimento de alguns servidores com os processos implantados na secretaria.

Sobre o programa, alguns discursos merecem destaque:

Houve mudança no sentido que de certa forma você passou a se preocupar com os instrumentos de trabalho mais bem cuidados, você se preocupou em cuidar de arquivos que ficavam, de certa forma, jogados. Você começou a não querer interferir no trabalho de ninguém, mas apurar e ajudar (AF 21)

O programa de qualidade fez parte da reestruturação da secretaria. À medida que ela foi feita, as unidades que permaneceram ativas foram se adequando à padronização de atendimento, de satisfação dos servidores (AF 20)

Em 1997 eu estava fiscalizando, não participei ativamente desse programa. Ah! Lembro. Isso foi bom. Fizemos aqui também o 5S, tivemos o dia D do 5S, descarte de todo esse material. Ela queria desenvolver melhor qualidade, queria imprimir em todos os funcionários da SEFAZ uma qualidade melhor de trabalho, de desenvolvimento, de comunicação. Não só com as pessoas, mas melhorar também a questão tecnológica, a questão da logística. A intenção foi a melhor possível. Surtiu e ainda surte. Eu acho que ainda continua surtindo, de vez em quando nós temos que descartar um monte de coisas e essa cultura de descarte veio do 5S (AF 18)

Aquele 5 S foi como uma alavanca pra você levantar uma coisa muito pesada, porque a estrutura que nós tínhamos era tão pesada e tão arraigada que só uma coisa que merece muito com tudo pra as pessoas acordarem e se implantar, depois de mexido se implantar alguma coisa, pois para implantar como estava como era, jamais se conseguiria resultado. Você vê que foi quando melhorou, quando começaram os primeiros sintomas melhorias. As pessoas eram muito resistentes a tudo e a todos. Era resistentes também às pessoas que representavam a organização (AF 16)

Eu achei bom. Eu gostei daquele trabalho, por que na época eu participei deles. Foram uns dois ou três. Mas todas as vezes que tem, agente participa e eu sempre gostei, porque ajuda a melhorar o ambiente de trabalho, as coisas aqui na secretaria melhoraram bastante por causa disso. Tinha muita coisa aqui que não tinha sentido mais você ter aqui. Veio também o computador que naquela época não tinha, o computador é uma ajuda assim fora do comum, da utilização do papel que não se usa mais (Técnico administrativo 3)

Antes do 5 S havia bagunça. A bagunça em termos de velharia. Esses negócios tudo. Hoje em dia está um pouco assim, mas era bem mais sucateado, bem mais desorganizado, e a estrutura também era bem horrorosa. Houve absorção de algumas coisas, mas houve muita coisa que foi deixada pra trás. Que não deu continuidade

daquilo bonitinho, tudo limpo, tudo novo. Aí volta tudo, tudo velho de novo (Técnico Administrativo 6)

Muita coisa nós fizemos, então por que agente nunca esquece isso né? Porque agente fez acontecer, a coisa se tornou real, nós só não soubemos manter, na manutenção, então agente deu um passo agente fez acontecer, a coisa aconteceu, foi muito legal aquilo (Técnico Administrativo 7)

Eu acho que quando falava em mudança, falava mais na qualidade de vida do servidor. Das condições de trabalho. Falava muito que isso melhoraria o ambiente de trabalho para que ele fosse agradável, que fosse bom. Isso se pregava muito. Isso eu acho melhor (ATE 2)

Antes desse processo eu me lembro de uma organização decadente. Eu comparo até a questão dos mobiliários lembrava coisa antiga. Esse processo de modernização que é aquele do período do 5S (ATE 3)

Eu acho que consegui mudar alguma coisa, porque deu mais consciência aos funcionários para ter melhor organização. O nosso trabalho, nesse sentido de melhorar a qualidade do nosso trabalho, desburocratizar também um pouco, agilizar mais. Hoje é mais ágil, menos burocrático. Acho que ajudou pra acabar um pouco com a burocracia que existia (ATE 5)

Na figura do programa de qualidade, os indivíduos possuem uma percepção que minimamente se aproxima da visão da alta administração. Os temas apresentados mais fortemente pelos entrevistados no programa de qualidade são a **melhoria das condições de trabalho**, possibilitada pela realização do 5 S e do Dia D. É uma visão restrita no que se refere à visão da alta administração que incorporava à figura desse programa outros elementos como a **valorização do cliente, a eficiência na qualidade dos serviços executados e a própria eficácia dos trabalhos**.

Observações realizadas em campo permitiram identificar algumas situações que podem ajudar a reforçar as análises acima realizadas. Durante reunião realizada recentemente entre membros organizacionais, alguns projetos postos em andamento a partir do programa de qualidade foram objeto de discussão já que a reunião tratava da implantação do Gespública na SEFAZ. Para parte dos membros presentes, o programa de qualidade não teria sido devidamente implantado porque teria sido feito “de cima para baixo, de forma autoritária”, e neste sentido, a nova ferramenta de gestão – GESPUBLICA- não poderia cometer o mesmo erro. Esse discurso se reforça nas análises feitas por Paes de Paula (2001, 2005) sobre o caráter pouco democrático da reforma gerencial, entretanto, ao contrário da percepção de parte dos membros desta reunião, esse aspecto das modernizações no estado não teria se modificado mesmo com o governo Lula.

Entretanto, das entrevistas e de observações realizadas ainda durante a execução do programa, não se observou a participação absoluta de todos os servidores, mas parte dos que participaram de alguma forma o fizeram porque teriam se interessado pelo programa ou

esperavam que através dele, alguns benefícios pudessem ser alcançados. Mesmo que não tenham alcançados benefícios financeiros em função do programa de qualidade, os servidores reconhecem nele o benefício das mudanças implantadas a partir do programa.

Este comportamento reflete o grau de conflitos que existem dentro da organização que permite aos indivíduos discordar das ações elaboradas pela alta administração, coisa que em algumas situações a alta administração não valoriza, da mesma forma que os sindicatos o fazem. Alta administração e os sindicatos atuam como se as pessoas dentro da organização fossem parte de um mundo completamente feliz em que os conflitos só existem no nível das diretorias: diretoria sindical contra diretoria da SEFAZ. Esta situação é patente em todas as ações realizadas pela alta administração e pelos sindicatos.

Outro comportamento observado durante aquele processo é **a rejeição do programa** idealizado pela alta administração como forma de protesto contra as políticas salariais existentes na SEFAZ. Registre-se que o começo do programa de qualidade começou em 1996, quando era o governo do Estado o Partido da Frente Liberal (PFL), com o governador Paulo Souto e do secretário da fazenda, Rodolfo Tourinho. Eles foram responsáveis pela implantação do chamado “reductor salarial” que reduziu os ganhos salariais de todo o grupo fisco.

Além disso, desde que o PFL assumiu o governo, não foi fácil negociar com o governo questões salariais o que aumentou e muito a tensão entre servidores e alta administração. Neste período, o secretário nem recebia o sindicato para audiências sobre as questões do grupo fisco, conforme descrito por um sindicalista:

Porque se você analisar a história da fazenda de 20 anos pra cá, o tratamento que a administração publica dava ao servidor publico era uma coisa assim, perversa. Imagine, vou dar um exemplo folclórico, para você perceber o que eu quero lhe dizer. O secretário da fazenda recebia a loira do Tcham, a morena do Tcham e o lutador de boxe Popó, mas não recebia o servidor público. Teve um episódio simbólico, que eu deveria ter falado naquele momento, era que nós ficávamos 4 horas na escadaria que dava acesso ao gabinete do secretário, não na expectativa, pois a gente sabia que não seria atendido, mas para mostrar o grau de intolerância das pessoas que geriam a coisa publica, o grau de intolerância, então rapaz, nós passamos é, um período que nós fomos suprimidos , 30% do nosso salário, fora as diárias, fora as diárias, 30%, mas aquilo era para a gente não fazer movimento, depois para 15% (Sindicalista)

Naquele período, principalmente os servidores mais ligados ao sindicato não participavam ativamente desses programas em virtude das insatisfações acima mencionadas. Entretanto, na maioria das unidades regionais, o programa acabou sendo implementado pelo público que de alguma forma envolveu-se com os programas. E independentemente das

questões de conflito, uma parte do grupo acabava sendo mobilizada pelos gestores em suas unidades, o que traz à evidência uma característica que deverá ser discutida mais adiante: o **personalismo**, aqui descrita como aquele aspecto da cultura brasileira que consiste em ver atendidas as demandas do chefe pelas pessoas que lhe são mais próximas (BARROS e PRATES, 1996; NUNES, 2003).

Isso pode ser reforçado pelas respostas dadas pelos entrevistados sobre o programa de qualidade. Excluindo os sindicalistas ou pessoas ligadas a estes, os demais entrevistados viam no programa de qualidade uma oportunidade para a **melhoria das condições de trabalho**, enquanto sindicalistas e pessoas mais próximas percebiam-no como uma forma autoritária de implantação de um modelo importando da iniciativa privada e fruto das ideologias neoliberais trazidas pelas agências internacionais que pretendiam reduzir o tamanho do Estado através das privatizações (Jornal do SindSEFAZ, agosto de 1997, p. 8). Esta ambigüidade ou diferenças de discursos têm respaldo na concepção de Bakhtin (1993) e em Fiorin (2006) quando discutem a construção da subjetividade do indivíduo que segundo eles, pode ser a partir de diversas vozes presentes no entorno do indivíduo.

Neste caso, os membros do sindicato têm uma concepção bem definida sobre as reformas empreendidas na administração pública proposta por Bresser Pereira (PDRAE, 1995), contra as quais os sindicatos em todo o Brasil foram contra. Como este processo foi inserido na SEFAZ nos mesmos padrões do implantado no governo federal, era certo que aqui também o sindicato reproduziria o discurso defendido no exterior da organização. Outros temas que se manifestam no programa de qualidade são a **descontinuidade, resistência, desburocratização e mudança**.

#### **5.4.4 O Prêmio por Desempenho Fazendário na Visão dos Servidores**

O Prêmio por Desempenho Fazendário – PDF tem uma representação importante na vida dos servidores de todos os servidores. Diferente do Plano de Carreira, do GD Fisco e o Programa de Capacitação, o PDF abrange todos os servidores que atuam na SEFAZ – Auditores Fiscais (AF), Agente de Tributos Estaduais (ATEs) e Técnicos Administrativos. Pensado para representar um dos instrumentos do gerencialismo, o PDF se incorpora à realidade organizacional em fevereiro de 2001, fruto de uma decisão do secretário da fazenda,

Albérico Mascarenhas, durante o governo do governador Cesar Borges, pertencentes ao Partido da Frente Liberal.

A alta administração da SEFAZ abre a discussão sobre o PDF afirmando que ele seria mais um instrumento para os servidores bem como uma forma de buscar envolvê-los ainda mais com a organização e suas metas organizacionais. Registre-se que a SEFAZ definiu pela primeira vez, suas metas estratégicas, em 2000, fruto da formalização do planejamento estratégico implantado a partir daquele ano na secretaria. Sendo assim, o PDF era um instrumento que tinha como base de comparação, as metas de arrecadação de tributos estaduais que anualmente eram definidas pelo comitê de planejamento e distribuídas para todas as unidades. Cada unidade era responsável por uma parte da arrecadação dos tributos do estado. Cada inspetoria fazia parte de uma diretoria que também possuía uma meta regional, fruto da arrecadação das metas de todas as inspetorias. As metas de arrecadação de todas as diretorias somadas totalizavam as metas de arrecadação de todo o Estado.

Além da arrecadação de tributos, o PDF é apurado em função também do resultado do conjunto de indicadores de desempenho que foram implantados na SEFAZ no ano de 2000, juntamente com o primeiro Planejamento estratégico. São 98 indicadores de desempenho que praticamente englobam todas as áreas da organização. Dos 98 indicadores, alguns são específicos por área, e dentro de cada área, alguns afetam ou são afetados diretamente pelo trabalho dos auditores fiscais. Exemplo destes são os seguintes:

- a) Resultado da fiscalização: mede o total de imposto cobrado nos processos de fiscalização
- b) Roteiros Realizados versus roteiros indicados: mede a realização total do processo de fiscalização. Durante o planejamento da atividade fiscal, os gestores indicam alguns roteiros de trabalho que devem ser executados pelo auditor fiscal. A não realização de qualquer um deles diminui o índice de eficiência do processo de realização da atividade fiscalizadora
- c) Resultado de processos julgados procedentes: Esse mede o grau de acerto do processo de fiscalização. Durante a fiscalização, o auditor faz a cobrança do imposto que possivelmente deixou de ser pago pelas empresas. Quando a empresa entende que há algum erro no processo, ela se defende do processo. Neste caso, o processo vai a julgamento. Se o julgamento for julgado correto, a inspetoria obtém 100% do valor cobrado pelo auditor fiscal. Caso contrário, o



percentual vai reduzindo até o percentual que foi julgado procedente pelo Conselho de Julgamento.

Estes são alguns dos indicadores que envolvem diretamente os servidores tanto no processo de trabalho, como na apuração de resultados do PDF. A apuração do PDF se dá da seguinte forma: prêmio Alcançado = 90% (resultado da arrecadação de tributos) + 10% (Resultado dos indicadores de desempenho). Então, o PDF é influenciado por dois importantes processos que são fundamentais para a própria organização: a arrecadação de tributos, que justifica sua missão, e os indicadores que garantem a eficiência na gestão dos processos internos.

Assim sendo, com a implantação do PDF a alta administração pretendia, de fato, envolver os servidores com os negócios da organização, pelo menos é o que os discursos acerca dele procuram disseminar. No caso dos indicadores, seria importante acompanhar pelos servidores, porque além de afetar uma parte do PDF, eles compõem uma parte da avaliação de desempenho (GD Fisco) e pode interferir no resultado final, o que comprometeria, em tese, a promoção. Entretanto, algumas questões são colocadas pelos entrevistados sobre este processo. Alguns são destacados a seguir:

No meu entender, como um estímulo, por sinal, muito grande para que a partir do momento que alguém trabalha e ele é valorizado no sentido de aumentar o que ele recebe no trabalho. Há uma obrigatoriedade também de que aquele trabalhador que ele retribua também pelo serviço. No caso nosso é aumento da arrecadação inegavelmente. Porque você tem que atingir 100%, aí todo mundo corria. E eu achava até que se não tivesse isso, esse prêmio que não teria tanta dedicação porque faz parte. A gente tem obrigação de trabalhar, agora que se trabalha com mais estímulo sim. Eu lembro que chegava assim: Estamos com x de arrecadação, precisamos chegar a meta tal. Aí vinha aquela luta, eu mesma chegava a participar, o time da empresa, a gente intimava com mais coragem, com mais ambição, com mais garra. Eu acho assim que isso é uma verdade, que quando chegava aquele prêmio, nós ficávamos felizes, nós contávamos antecipadamente com aquilo e já começava uma luta pra o outro trimestre (Técnico Administrativo 1)

Assim, talvez a administração achasse como um incentivo queria que o funcionário trabalhasse mais, e *o funcionário viu aquilo como uma obrigação dela me dar e ...* Eu não estou nem aí, eu quero é ganhar. É, porque eu não vejo assim como um grande incentivo, de correr atrás do contribuinte, então eu não vi que o funcionário viu ali como trabalhar mais, porque se eu trabalhar mais eu vou ganhar mais, meu PDF vai ser maior. Pelo menos no meu mundo que eu vivo aqui, eu não vi isso não, nem da primeira vez, nem do primeiro PDF (Técnico Administrativo 8)

Era um dinheiro a mais que entrava. A SEFAZ queria gratificar mais, melhorar mais..como é que se diz, o povo vai trabalhar mais para produzir, para arrecadar, incentivando (Técnico Administrativo 6)

Eu acho que o PDF foi mais uma questão de dá uma solução para uma questão pendente, de certa maneira defasada dentro da secretaria. Foi uma compensação (ATE 9)

A alta administração queria aumentar a arrecadação estimulando as pessoas. Mas eu acho que não estimulou muito não. No início estimulou um pouco mais (ATE 10)

O secretário na época queria dar um *plus* a mais porque não podia dar um aumento diferenciado, e se criou uma meta, para meta em que iria ser dado o PDF lá para complementar o salário em virtude das conquistas de algumas perdas que foram feitas. Eu fui contra porque não iria se incorporar ao salário (ATE 11)

PDF foi um mal necessário porque havia uma defasagem salarial muito grande. Quando começou a cobrar demais dos delegados, e os delegados diziam: como eu vou cobrar do pessoal?. O PDF foi criado no sentido de aliviar uma tensão naquela época que estava grande mesmo. Ele veio como adicional, mas depois incorporou-se ao salário. Hoje faz parte do salário porque era uma diferença, uma defasagem salarial. Ele não estimulou porque a maioria viu o PDF como uma compensação e era a diferença que a gente está faltando que tiraram da gente (AF 25)

Olha, algumas pessoas eu acredito que perceberam o PDF mais como um salário a mais, ou quatro salários a mais, que é de três em três meses. E já passou a fazer parte do salário porque você recebe sempre (AF 11)

Dos trechos dos discursos produzidos pelos entrevistados sobre a figura do PDF alguns temas podem ser destacados que começa com a **justiça**, vislumbrado na percepção de que a alta administração reconhece que deveria recompor o salário dos servidores que estava defasado desde o ano de 1991 quando o governo do PFL assumiu o comando do Estado. Outro tema bastante associado ao PDF vai exatamente no sentido oposto da justiça praticada pela alta administração que seria uma forma de beneficiar os ativos e prejudicar os aposentados, já que estes não receberiam o prêmio.

Alguns servidores concordariam com a visão de que se buscou envolver os servidores com as metas organizacionais, visão esta compartilhada muito mais pelos técnicos administrativos do que os membros do fisco (Auditores e agentes de tributos estaduais). De toda forma, o significado menos compartilhado pelos servidores entrevistados é de que a figura do PDF esteja associada ao tema da produtividade e resultados. Este sentimento pode ser reforçado, conforme já destacado na análise dos discursos do SindSEFAZ, pelo trecho já mencionado de que o sindicato recomenda aos servidores que fiquem atentos a qualquer tentativa de aumento da carga de trabalho em função das mudanças nos critérios de premiação do PDF.

Após o início do PDF, foi possível perceber que ao menos ao nível dos gestores, havia uma preocupação em aumentar as alternativas de ação para que as metas fossem alcançadas. Não somente no que se refere à arrecadação, mas também em relação aos indicadores. No caso dos indicadores, a maioria absoluta dos discursos produzidos primeiro não mencionam a relação entre indicadores de desempenho e valor do prêmio, e os que foram instigados a falar “desconhecem completamente esta relação entre PDF e indicadores de gestão”(ATE 8). No que se refere ao envolvimento em busca do aumento da arrecadação, os

servidores não conseguem associar diretamente PDF e aumento de trabalho, e os que o fazem reconhecem que com o passar do tempo, o PDF foi perdendo o sentido original. Alguns trechos ajudam a reforçar esta percepção:

No nosso caso interno, ele incorporou, vem mensal, não é? Eu noto que a gente ficou fora, o administrativo ficou fora, não vejo mais falando daquele empenho e nem me chamam pra participar assim: Vamos fazer isso. Esse ano só teve um aqui...., mas o nosso foi incorporado, eu achei que pararam de se comentar. A gente não fala mais aquela coisa assim de um ligar para o outro e perguntar: “chega que dia na conta, já saiu?”. Eu achei que ficou assim, é um benefício bom assim, mas ficou assim no meu entender, no meu contra-cheque. Ele ficou ali fazendo parte ali, como se fosse o meu pagamento, eu não me lembro dele (Técnico Administrativo 1)

Nós não recebemos mais o PDF. Foi incorporado ao salário e agora além de não perceber as pessoas se esforçando para receber o PDF, nós os técnicos administrativos nos sentimos mais “fora” ainda da SEFAZ já que o PDF foi retirado de nós, mesmo que tenha sido incorporado, é como se isso nos afastasse mais e aumentasse a sensação de discriminação entre o grupo fisco e os técnicos administrativos (Técnico Administrativo 7)

As pessoas não trabalhavam mais porque não existia fiscalização. Não controla. Sempre arrecada. Eu nunca ouvi dizer que alguém arrecadou abaixo (Técnico Administrativo 6)

A gente se acostumou com a situação. Não fala mais nisso (ATE 10)

Por exemplo o PDF. Ele que na verdade foi uma saída também para não pagar os salários dos aposentados, isso de certa forma foi tão verdadeiro que depois começou a desvirtuar, quando pessoas em outros órgãos que não tinham a ver de certa forma com o esforço de arrecadação passaram a receber também. Isso foi desvirtuando mostrando que o PDF era um salário realmente, não um incentivo à produtividade, é tanto que a gente não batia metas e recebia o PDF (AF 29)

Eu acho que esse prêmio acabou em um ponto em que faz parte do salário hoje. A gente conta com ele e no meu ponto de vista se perdeu. A gente sempre pensou em alcançar a meta, todo mundo se interessava e hoje caiu um pouco (AF 28)

Os trechos revelam o direcionamento tomado pelo PDF na medida em que o tempo foi passando. Segundo alguns deles, o sentido original que era compartilhado por alguns poucos servidores, foi se perdendo em função da continuidade de seu recebimento, o que teria transmitido para os servidores o caráter de permanência sem nenhuma possibilidade de ficar sem o seu recebimento. O comportamento da própria alta administração, que ao perceber em algumas situações, que as metas não seriam alcançadas, viabilizou alterações nas metas como forma de manter o pagamento da premiação também contribuiu para minimizar a percepção sobre a relação entre o prêmio e o esforço de trabalho.

Outro fator de mudança no tema associado ao PDF pela organização foi a luta com vitória dos aposentados que não teriam sido contemplados com o referido prêmio. Como os aposentados começaram a ganhar na justiça o direito ao seu recebimento, reforçou-se a perda de sentido original. A inserção na organização dos discursos do sindicato e dos servidores sobre a necessidade de incorporação do prêmio ao salário, transferindo a **luta pelo**

**alcance** do PDF para a **luta pela incorporação** do PDF, e neste sentido, não mais fazia sentido o discurso de remuneração por resultado inicialmente pensado pela alta administração sobre o PDF.

#### 5.4.5 O Sistema de Avaliação de Desempenho – O GDFISCO

O sistema de avaliação de desempenho do grupo fisco – GDFISCO foi, de todos os processos inseridos na organização o que mais suscitou resistência por parte dos servidores. Pensado como uma tentativa de mudança cultural no sentido de inserir na organização a “cultura da avaliação”, o sistema de avaliação recebeu críticas diversas principalmente do sindicato que articulou todas as estratégias de resistência para inviabilizar sua implantação.

Os argumentos do sindicato já foram analisados no tópico de análise do discurso do sindicato. Inicia-se este tópico destacando alguns trechos das entrevistas dos servidores. Registre-se, entretanto que o sistema de avaliação só alcança os auditores fiscais e os agentes de tributos estaduais, deixando de fora os demais atores organizacionais, como os técnicos administrativos, o que reforça, na percepção deles, o comportamento discriminatório.

O GD Fisco é gestão de desempenho e não avaliação de desempenho. Ele nasceu com a idéia de você gerir o desempenho do servidor. Você chegar numa organização que não tem nenhuma cultura de avaliação, nunca fez avaliação de desempenho; chegar com um papelzinho e dizer assim ao servidor, sente aqui agora que você vai ser avaliado. A resistência seria enorme (Ex-diretora de recursos humanos)

Eu acho um instrumento de trabalho que o Estado teve que deu **valorização ao funcionário** e que estendeu até hoje através dessas avaliações. A gente hoje senta e vamos avaliar. Eu não faço uma coisa fria, eu converso com cada um dos colegas. Tenho uma pontuação por isso ou por aquilo e tentando convencer meus colegas para que essa avaliação baixa não se repita na avaliação seguinte (AF 18)

Por que existe um **corporativismo** que é nato. O corporativismo é nato não sei se você queria chegar a esse ponto, mas é nato. Você tem uma **organização fechada** de que os cargos privativos de chefia direta ou indireta são privativos do cargo. Como não entra ninguém novo, você fecha um núcleo de que as peças vão se renovando ali dentro. Hoje eu mando; amanhã eu sou mandado e eu não quero amanhã ou depois ser punido. Vou da um tiro no meu pé, então o que é que está acontecendo hoje é visível: uma **política de boa vizinhança** (AF 19)

No primeiro momento se tentou, no segundo momento se tentou, no terceiro não tinha como você ficar se reunindo para ver a forma de avaliar, e hoje acabou, praticamente, é 10(dez) pra todo mundo, de cima para baixo e de baixo para cima (AF 20)

A avaliação de desempenho como foi colocada na Bahia foi para medir o servidor dentro e fora do trabalho. Era um sistema de controle interno e externo de comportamento. Não era aferição de resultados, **era controle comportamental**. A

resistência na Bahia **praticamente acabou**, porque foi criado um sistema de avaliação de desempenho que não mede desempenho de ninguém (Sindicalista)

Eu não vejo muito a questão de uma eficácia porque as pessoas acabam respondendo e **avaliando de qualquer jeito** (ATE 16)

Não pode se imaginar que não se existe um sistema de avaliação. O que a gente que fez um curso de certificação, eu achei interessante essa coisa da avaliação, da nota, que foi muito rejeitada essa nota, por que não tirar a nota né? não é certificado né? Eu acho assim que essa coisa da nota **o pessoal rejeitou muito** porque ela também era muito uma coisa assim...digamos nessa linha de exclusão, **quem não atinge a nota vai ser excluído** mas se você for pensar assim no ...porque eu acho que essa reciclagem a legislação é muito dinâmica, tinha que ser contínua; não podia ser uma coisa assim. Botou alguém lá porque tinha uma certificação lá e pronto, esquece. Agora ela que se vire lá. Não tinha que ter e poderia ser pontuadas né? Sempre e lá na frente pra você ser promovida você dependia dessa pontuação né? é uma forma de avaliação essa forma assim de como você mesmo disse eu não posso avaliar mal esse cidadão porque amanhã ele pode ser meu chefe afinal de contas agente ta aqui, ta trabalhando junto(...eu to falando do GD fisco, dessa forma hoje funciona assim ninguém me diga que isso(...)não existe isso né? A mesma coisa de sua auto avaliação, imagine se você vai ficar ali (...) imagine como é que você vai estabelecer uma referência(...)eu chego ali e digo ..eu sou ótimo! eu não vou dizer que eu sou ótimo, esse sistema aí eu não sei como vai mudar. Isso tem que ser alterado, essa subjetividade aí não vai resistir,vai ficar uma coisa assim pró-forma ...sabe de uma vai levando (ATE 17)

O GD Fisco pode ser considerado a figura que consegue reproduzir, na visão dos servidores, a mais reveladora dos significados presentes na organização. Através deles muitas significações são manifestadas desde a resistência pelo novo, que na opinião de alguns é natural, até as articulações feitas no interior da organização para inicialmente eliminar completamente a implantação do sistema de avaliação e depois ajustá-lo ao modo dos servidores. Por isso, a seguir algumas considerações.

Ao ser anunciado em 2003, o sistema de avaliação de desempenho pretendia ser utilizado como uma dos critérios para a promoção. Além do tempo de serviço, haveria o nível de capacitação e o resultado da avaliação de desempenho, que inicialmente também pretendia não ser apenas avaliação de desempenho conforme descrito no extrato acima do discurso da ex-diretora de recursos humanos, e dos documentos que sustentam o modelo de avaliação nesta organização. Desta forma, o sistema pretendia ser orientador de desempenho, na medida em que funcionaria como um norte para alcance de resultados. Logo seu funcionamento dependeria de um acordo prévio ou termo de compromisso em que o superior e o subordinado concordariam com os pontos a serem avaliados ao final de cada ano. Isto é, no início de cada período, uma reunião entre o superior e o subordinado definiria o que seria importante medir, como seria medido, qual o papel do subordinado durante o período, qual o papel do gestor em relação às condições para que o liderado conseguisse alcançar os resultados previstos.

Neste sentido, depois de definidos os objetivos a serem alcançados, o gestor se comprometeria, por exemplo, a fornecer os treinamentos que fossem necessários para capacitar o servidor para alcançar aqueles objetivos. Então, haveria acompanhamento de ambas as partes para verificação se ao longo do período eles estariam cumprindo o acordado, pois a falta de cumprimento do acordado, ao final do período poderia resultar em avaliação baixa, se uma das partes cumpriu o acordado e a outra não.

Diante do exposto acima, passamos a avaliar o contexto e as articulações e percepções acerca do instrumento de avaliação. Inicialmente, a resistência ao processo de avaliação foi suficiente para que a compreensão do processo, ou pelo menos os discursos acerca do instrumentos fossem completamente diferentes do que pretendia a alta administração. Evidentemente que essa resistência que os entrevistados consideram normal em qualquer processo de mudança, pode ter como ponto de partida, em primeiro lugar, a desconfiança que se manifesta de forma significativa nas representações sociais dos membros da organização.

Quando se analisa a história da SEFAZ, percebe-se que o tema da desconfiança está presente em muitas das ações tomadas pela alta administração. Retornando ao período de 1986, quando foi eleito o governo de oposição, chamado à época de governo democrático, os servidores esperavam que parte de suas demandas fossem atendidas já que o governo anterior não os havia feito. Entretanto, como o atendimento das demandas não ocorreu, os servidores passam a desconfiar das promessas dos administradores. Além disso, no ano de 1989, foi constituída uma comissão para criação do plano de carreira do grupo fisco da Bahia.

Após muitas discussões, o plano foi encaminhado para a Assembléia Legislativa com alterações que não foram aprovadas pelo grupo, o que teria decepcionado os servidores. Com o mesmo plano aprovado, segundo se observou, as conquistas financeiras haviam sido dissipadas pelo processo inflacionário, e o governo não se dispunha a corrigir as distorções, o que levou o sindicato a afirmar que o plano de carreira teria sido um grande engodo.

Em 1991, assume o governo do PFL tendo a frente o governador Antônio Carlos Magalhães. Uma das primeiras ações foi retirar, por exemplo, o projeto de Lei que criava o Plano de Carreira dos técnicos administrativo. Outras medidas foram adotadas que afetaram frontalmente as expectativas dos servidores da Fazenda. A falta de correção dos salários, o não atendimento ao sindicato, a redução das diárias, a implantação do redutor salarial em 1995 são algumas das ações empreendidas pelo secretário a partir de 1991. Acrescente-se a

isso, que o sindicato dos servidores sempre esteve ligado aos partidos de esquerda o que agravava a relação entre ele e os gestores da secretaria.

Então é possível afirmar que nas representações sociais dos servidores, o tema da **desconfiança** permeia as relações que são estabelecidas em seu interior. Assim, retomando especificamente o GD Fisco, que previa a gestão do desempenho, e que foi interpretado como uma avaliação de resultado que poderia ser utilizada para demitir servidores com níveis baixos de avaliação, a resistência começou a se fortalecer em relação ao sistema de avaliação. Nas observações de campo, isso ficou muito claro quando durante as negociações e disseminação do processo, os servidores apontaram uma série de questões que deveriam ser melhor trabalhadas.

À medida que essas demandas eram atendidas, outras eram acrescentadas. Em uma dessas reuniões, o dirigente da SEFAZ discutia a última coisa que havia ficado pendente das demandas feitas pelos servidores. O dirigente após ter ouvido o pleito, no mesmo instante, decidiu atender à solicitação dos servidores. Interessante foi a reação: “sim, mesmo que tenhamos sido atendidos, ainda não vamos assinar o termo de compromisso”. Feita solicitação de explicação pelo dirigente, as respostas divagaram entre as mais diversas possibilidades, até que alguns membros afirmaram: “ *nós não vamos assinar porque não confiamos na alta administração*”. Essa resposta reflete exatamente o que revela a percepção dos servidores sobre o mundo que permeia as relações internas.

Diante das resistências percebidas pela alta administração, a exigência de assinatura do termo de compromisso foi abolida. Assim, os servidores seriam avaliados dentro dos critérios previstos pelo sistema sem que fosse necessário assinar o termo de compromisso, o que inviabilizou em certa medida o sistema de gestão do desempenho porque transferiu o processo de avaliação para o final do processo, enquanto inicialmente ele estaria presente no primeiro momento do processo, já que começaria com a definição do que cada um se comprometeria a fazer. Além disso, outras alterações foram feitas como forma de permitir a implantação do sistema. Entre estas alterações destaca-se o modelo de avaliação que inicialmente seria de 90° em que os gestores avaliariam os subordinados para avaliação de 180° em que a avaliação é recíproca: os gestores avaliam os subordinados e são avaliados por estes.

Uma vez iniciado o processo de avaliação, conforme descrito acima, uma característica presente fortemente no modelo patrimonialista de administração se manifesta. Em primeiro lugar, os servidores atuam de forma paternalista, isso da parte dos gestores que

entendem que não deveriam atribuir notas baixas aos subordinados já que o sistema permitiria o crescimento nas faixas salariais do plano de carreiras. Neste sentido, era importante garantir que todos fossem promovidos, e para isso, eles deveriam possuir notas altas para que não fossem impedidos de promoção. Diversos discursos refletem este comportamento que em certa medida reforçam comportamentos que o sistema de avaliação pretendia eliminar.

Na mesma linha, ao pressuposto de que os servidores da fazenda são capazes de realizar **retaliação** se revela no comportamento que justifica a atribuição de notas de forma aleatória tanto pelos gestores como pelos subordinados. Na história da secretaria, toda vez que alguém cometia algum ato com o qual a administração não concordava, havia uma punição, entre estas a transferência do servidor para trabalhar em regiões bem distantes de seu trabalho original ou em atividades que poderiam causar perda salarial, significativa. Diante disso, ainda é possível perceber que o mundo simbólico dos servidores da SEFAZ ainda é habitado por estas percepções que ameaçam aos que se manifestavam contra a administração e aos próprios colegas.

O comportamento clientelista é revelado em uma organização que externamente é símbolo de excelência em gestão tributária. Isto porque para muitos, o sistema de avaliação se dá desta forma porque os gestores “sabem que hoje eles são chefes, mas amanhã eles podem ser subordinados e então terão contra si, chefes aos quais eles atribuíram notas que poderiam lhes ter prejudicado. Isso seria um tiro no pé”(AF 19). Logo um comportamento bom que seria o corporativismo no sentido de produção em conjunto torna-se um elemento que também acaba por eliminar o propósito original do sistema que seria favorecer o desenvolvimento de competências, melhorar a meritocracia na medida em que possibilitaria a promoção dos mais capazes. Com a visão assimilada pelos servidores, o GD Fisco perde o sentido, e consegue ser o representante maior do comportamento patrimonialista dentro de uma organização que pretendia ser a defensora da administração gerencial no Brasil.

Por fim, sobre o Sistema de Avaliação é importante registrar que apesar de sua inicial resistência que levou a alta administração inclusive a adiar por mais de um ano a sua implantação, ele foi implantado e teve sua primeira realização no ano de 2005, **quando todos os servidores foram promovidos**. A alta administração entendeu que uma vez preenchidos os pré-requisitos todos os servidores fariam jus à promoção constante no plano de carreira, implantado em 2002. Naquela época, o caráter clientelista teve sua maior manifestação, até porque era a primeira avaliação e a expectativa era muito grande sobre os resultados desse processo.



Quando foram feitas avaliações, alguns servidores obtiveram notas relativamente baixas, considerando as notas das pessoas em outras unidades. Com isso, os servidores lotados naquela unidade em que as notas foram “mais justas” sentiram-se na iminência de serem excluídos da possibilidade de serem promovidos. Essa possibilidade levou aqueles servidores a levantarem um protesto contra o gestor daquela unidade, alegando que “em outras unidades, as pessoas tiveram notas muito maiores que as nossas e isso pode nos prejudicar”(ATE 4). Diante disso, o gestor foi orientado a alterar as notas que ele havia entendido como adequadas para aqueles servidores.

Então, em nome de um corporativismo que pouco importa para a gestão da organização pública, todos os servidores são promovidos, desde que preencham as demais exigências. Um trecho de um dos discursos representa bem e reforça esse argumento. Ele diz: “Se você dá 10 a alguém, raramente esse alguém vai perguntar por favor isso pega mal pra mim? Você está criando uma expectativa muito grande, me dê 5, me dê 6. Qual é a nota mínima para aprovação? Então, dar 10 significa não ser questionado, ao dar 5 ou 6 exige que você fundamente”(AF 23). Assim, na **cultura da acomodação** e do **favorecimento** dos amigos, já que a maioria vê no GDFISCO uma oportunidade de ganhar um pouco mais de salário, não seria justo dificultar a vida dos demais colegas.

Assim, os significados atribuídos ao GDFISCO é possível perceber valores completamente diferentes daqueles que se pretendiam na reforma gerencial. A idéia do mérito, da diminuição do tempo de serviço como fator determinante para avançar na carreira foram completamente dificultadas na medida em que os servidores entendiam que o tempo de serviço deve ser fundamental neste processo, bem como o patrimonialismo, presente nos temas do clientelismo e corporativismo, foi forte o suficiente para barrar a tentativa de modificar o padrão cultural associado ao patrimonialismo prejudicial ao funcionamento do Estado. Entretanto, para os servidores, o tema principal percebido no GDFISCO era a quebra da estabilidade com possibilidade de demissão do serviço público, e por isso deveria ser combatida a todo preço, o que foi feito.

Interessante notar que não há nenhum movimento para tornar o Sistema de Avaliação adequado para proporcionar melhorias para o setor público, o que em certa medida reforça o caráter patrimonialista presente nas relações estabelecidas na organização. Isto é demonstrado no comportamento dos indivíduos que lutaram muito contra o GD Fisco inicialmente, criando a resistência já mencionada, mas que ao ver implantado e beneficiando todos os servidores, e que todos recebem as maiores notas e todos são promovidos, não há

mais o que se falar em Sistema de Avaliação, já que ele cumpre o papel que os servidores lhe queriam atribuir: nenhum ou servir apenas como instrumento para legitimar as promoções dos servidores.

O Sistema de Avaliação também revela uma outra característica presente na organização. Dos entrevistados alguns manifestaram completo desconhecimento sobre o sistema o que denota o pouco envolvimento desses com a organização. Claro que não se avalia aqui comprometimento ou índice de satisfação com a organização. Entretanto, como proposta de mudança cultural, os indivíduos devem ser alcançados pelos novos artefatos culturais (Schein, 2004) como forma de com o tempo perceberem que eles fazem parte do novo contexto de suas organizações. Assim, se as pessoas desconhecem a existência de determinados elementos que foram inseridos em seu contexto, dificilmente estes elementos terão alguma possibilidade de tornar-se artefato cultural para tais indivíduos.

#### 5.4.6 O Estado e a visão dos Servidores

Um pressuposto importante na vida dos servidores públicos é aquele que ele tem sobre o Estado e o papel desempenhado por cada um para viabilizar os serviços prestados à sociedade. Neste sentido, os pressupostos seriam fundamentais para determinar os valores que orientariam o comportamento dos indivíduos em cada sociedade e organização. Neste sentido, ainda que seja difícil identificar pressupostos que orientam valores e comportamentos, alguns discursos sobre o Estado e a SEFAZ permitem fazer algumas inferências sobre os servidores e sua cultura organizacional.

A representação que os grupos fazem do Estado vai contribuir para os comportamentos que os servidores pertencentes à SEFAZ vão adotar na relação à organização. Assim, durante as entrevistas, é possível perceber que apesar do discurso neoliberal presente na sociedade capitalista, e também do nível de capacitação do quadro de funcionários da SEFAZ, ainda prevalece a ideia de que o Estado deve existir nos moldes de um Estado paternalista responsável pela viabilização de todas as soluções necessárias para o bem-estar dos servidores.

Neste sentido, parece ainda incipiente a ideia da meritocracia disseminada pela reforma gerencial na medida em que é muito presente nos discursos dos entrevistados a ideia da **igualdade de condições**, oportunidades e recompensas desde que seja o Estado o

responsável pelo fornecimento de tudo. Isso pode ser visto em discursos em que os servidores por exemplo, entendem que o estado deveria implantar o plano de carreira, exigir nível superior e pós-graduação, fornecer as condições incluindo o pagamento das despesas referentes a estes cursos, e em seguida promover e pagar novos salários decorrentes da promoção. Em resumo parece haver uma concepção de que o Estado deve ser responsável por tudo aquilo que envolve o próprio desenvolvimento do servidor, e este deve fazer esforço mínimo para isso.

Por outro lado, há também significações importantes que são compartilhadas pelos servidores da SEFAZ sobre o papel do Estado. Apesar de ter ouvido apenas uma vez a menção à missão da SEFAZ, os discursos parecem afinados no que se refere aos objetivos do estado e da SEFAZ. Entretanto, o que parece diferente é a prática observada pelos entrevistados. Na mesma visão da perspectiva do tópico anterior sobre a “obrigação do Estado em atender todas as minhas necessidades”, no que se refere ao envolvimento do servidor com o trabalho, parece que reproduz-se ainda valores que parecem reforçar comportamentos que atribuem pouca importância ao papel deste Estado.

Recordando o objetivo da reforma gerencial de ampliar o comprometimento do servidor com o estado, parece que isso ainda não tornou-se uma representação social compartilhada por uma parte significativa dos servidores. Isso não significa, entretanto, que os servidores não cumpram o trabalho que lhes foi confiado. Entretanto, o que se verifica é pouco envolvimento deste servidor com os objetivos que vão além da “ordem de serviço” entregue a cada servidor no início de cada período de trabalho. Essa percepção também pode ser reforçada pelos discursos que entendem que não teria havido por parte dos servidores nenhum grande movimento no sentido de aumento de trabalho por nenhuma das ações implementadas pela alta administração como foi o caso do PDF, Plano de Carreira ou o GD Fisco.

Nos discursos apresentados pelos entrevistados alguns aspectos se destacam:

Não se está preocupado com o dinheiro público, é do estado então eu posso pegar, eu posso fazer isso. Tem lá uma apostila de um filho, vai e tira 200 cópias. Nós queremos que essa pessoa tenha uma cultura de separar o bem público do bem privado. Não deveria haver necessidade de pegar as canetas e papel para levar pra casa (ATE 11)

Quando chama alguém de funcionário público é aquele que só faz cumprir horário, o pessoal que não tem compromisso mesmo. Melhorou muito, mas a fazenda hoje chegou a um ponto que é preciso dar uma sacudida já que o pessoal hoje, grande parte, hoje principalmente o pessoal mais velho perdeu o compromisso. O pessoal

que está aí só para cumprir tabela. O pessoal não quer mais participar, não quer mais vestir mais a camisa. Não vibra mais (ATE 7)

Talvez não sejam comprometidos exatamente com a questão do estado, é apenas para satisfazer uma questão de sobrevivência básica. Então não se comprometem com a filosofia da secretaria (ATE 9)

Eu vejo o funcionário da secretaria ainda não muito consciente de seu papel. Mesmo tomando-se muitos cursos, assistindo muitas palestras, mas o que é inerente às pessoas, ainda não foi desenvolvida a consciência do seu papel como servidor público. Deixa muito a desejar (ATE 13)

Apesar de colocarmos este tema em discussão, o servidor público, ele pensa nas condições de trabalho, nas questões econômicas da carreira, algumas questões políticas da carreira, mas quando é chamado para pensar assim de maneira mais abrangente, é bem mais difícil. Aí você fica restrito a alguns grupos (sindicalista).

#### **5.4.7 Em Busca da padronização organizacional: um confronto com a autonomia do servidor fazendário**

A análise da história da SEFAZ permite vislumbrar como a organização entra no processo de modernização. A organização possuía níveis muito baixos de organização e gestão, faltando elementos básicos de controle de seus processos. Tanto a alta administração quanto os servidores e sindicatos percebiam igualmente o nível de despadronização existente em uma organização que a partir da década de 1990 desejam implantar um modelo gerencial de gestão no setor público.

Até o ano de 2000, a organização não dispunha de instrumentos de controle, padrões de realização de atividades e de controles de execução. As atividades eram realizadas em função das especificidades de cada executante, sem que fosse possível encontrar nas diversas unidades da SEFAZ o mesmo padrão de execução das atividades. Esse mesmo cenário se refere aos processos de controle de processos que nem mesmo um controle de protocolo existia na organização. Alguns trechos de discursos podem muito bem refletir esta problemática:

Eu me lembro que tinha aquela parte de papéis desorganizados, coisas que não precisavam e a gente mantinha dentro da repartição (Técnico administrativo 1)

Era muita coisa, era burocrático. Hoje é mais livre. Antigamente era mais rígido, era muito papel, era muita coisa (Técnica Administrativo 2)

Uma das coisas que reclamam muito é aquela história da padronização.. Eu acho que todas as inspetorias têm que ter aquele trabalho uniforme para padronização, para que o contribuinte não chegue aqui e ele diga poxa em Feira de Santana não faz assim, fulano não faz assim, então agente está aqui. Aqui é DAT Sul então Brumado pertence à DAT Sul, **mas Brumado não trabalha da mesma forma** que Conquista.

Então cada um faz da maneira que achar melhor, e essas coisas são meio complicadas, eu acho muito ruim (Técnico Administrativo 3)

Eu acho que a gente se acha acima do bem e do mal. O pessoal da secretaria da Fazenda tem essa nuance, por exemplo. Então eu acho que tem uma ligação com essa nuance de **as pessoas não aceitam regras** (ATE 3)

Eu acho que os funcionários têm melhor organização. Nesse sentido de melhorar a qualidade do nosso trabalho, desburocratizar também um pouco mais. Agilizar mais, menos burocrático. Acho que **ajudou para acabar um pouco com a burocracia** que existia antes (ATE 5)

Sabe os procedimentos para serem adotados era um problema, por exemplo, a inspetoria de Feira de Santana era um procedimento, inspetoria de Salvador era a mesma situação mas os procedimentos eram diferentes não seguia; era parecido mas não era padrão. Então eu lembro que se **tentou padronizar uma vez, mas ninguém seguia**. Teve um bocado de manual de procedimentos, mas ninguém abria, ninguém seguia porque eu ia às reuniões do parcelamento e às reuniões de cálculo que ainda não estava tudo no sistema, então eu ouvia as pessoas dizerem: não eu não faço assim não, eu faço assim. Outra pessoa diz você faz assim e o outro diz não; eu faço dessa maneira. Então não era padronizado o procedimento e eu senti dificuldade quando eu cheguei aqui porque eu vim do Bradesco (ATE 6)

**Cada um faz o trabalho da forma que acha mais adequado**. Se você me perguntar quantas vezes eu consultei o PRS (Procedimentos e Rotinas da SEFAZ), eu talvez pudesse contar. E creio que isso seja geral. Acho que também não houve um direcionamento da organização obrigando a que todos cumprissem as regras. Não houve cobrança. Nós trabalhamos muito, mas o trabalho de auditoria é um tanto particular. Então a gente vai lá faz o trabalho, tem um resultado e apresenta o resultado. **É um pouco cada um por si** (AF 6)

Você quer trabalhar certo, aí tem **em outro lugar alguém que não trabalha da forma correta** como deveria ser. Aí você é taxado como uma pessoa ruim porque está agindo como deveria ser, e o outro bota 10 pra todo mundo (AF 11)

Se você olhasse assim a secretaria era como se ela tivesse... fosse fragmentada, como se tivesse uma Secretaria em Conquista, outra em Feira de Santana, outra em Cruz das Almas, uma secretaria em Ilhéus. Então, não existia uma uniformização de prática. Essa realidade começou a ser enfrentada e superada a partir de 1995 (AF 13)

Os trechos acima reforçam um aspecto importante da SEFAZ nos anos 90. Outra vez é a inferência de que quando a alta administração pretende implantar um modelo gerencial, a organização não dispunha ainda de um modelo burocrático de gestão do qual seria possível mais adequadamente passar para o modelo gerencial. Outros depoimentos poderiam reforçar a falta de controles burocráticos e de processos que estivessem alinhados com a burocracia weberiana.

Durante as entrevistas foi importante verificar que mesmo no nível gerencial não havia processos e sistemas gerenciais que permitissem aos dirigentes máximos da organização gerenciar, controlar e avaliar os resultados alcançados pela organização. E neste contexto que nasce o Programa de Gerenciamento de Mercado – PGM como a primeira ferramenta que poderia contribuir para primeiro um processo de controle da arrecadação dos tributos e em segundo lugar permitiria o início do planejamento das ações da organização. Registre-se que este sistema começa a funcionar no final do ano de 1995.

Após o início do programa de qualidade em 1996, com a reestruturação da estrutura organizacional, a efetivação do redesenho de processos e a implantação de outros sistemas de planejamento e controle, principalmente o Programa de Rotinas Internas (PRI), que em 2007 passa a denominar-se de Procedimentos e Rotinas da SEFAZ (PRS) que entra em vigor em 2000, a alta administração procura padronizar tanto os procedimentos realizados nas organizações, bem como a estrutura física das unidades fazendárias.

Neste mesmo período a gerência mencionada acima desenvolveu outro sistema de controle de cobrança em que os responsáveis pelo processo de cobrança adotariam um comportamento padrão de anotar todas as ações realizadas para recebimento dos valores devidos pelos contribuintes ao Estado. O objetivo era que em qualquer local da SEFAZ, os interessados pudessem acessar o sistema e verificar quais ações teriam sido realizadas junto aos devedores, o que permitiria que os gestores superiores estivessem informados em qualquer momento sobre o estágio de cobrança de cada contribuinte.

Mesmo com muitas cobranças, o primeiro controle de acesso foi abandonado por falta de acesso: as pessoas não acessavam o sistema de cobrança, e o segundo perdeu sua eficácia porque igualmente as pessoas “não tinham tempo para registrar as ações adotadas durante os processos de cobrança”(Observação de campo). Neste sentido, a tentativa de padronização se perdeu ao longo do tempo. A isso acresce-se a falta de instrumentos gerenciais que permitam aos gestores adotarem medidas corretivas e punitivas para minimizar tais comportamentos.

O que mudou após este processo. Provavelmente alguns diriam que nada. Outros provavelmente diriam que muitas coisas foram mudadas. Entretanto, destacam-se alguns fatos recentes sobre o tema da padronização. Em primeiro lugar, destaca-se o discurso de um entrevistado:

A SEFAZ é interessante porque falta o mínimo de padronização nas ações da SEFAZ. Aqui parece que cada funcionário faz o seu próprio regulamento, o seu próprio sistema de atendimento. O contribuinte chega em Salvador, o servidor atende de um jeito. Chega em Feira é outro atendimento (AF 31)

Aqui é DAT Sul então Brumado pertence à DAT Sul, mas Brumado não trabalha da mesma coisa que conquista. Então cada um faz da maneira que achar melhor, e essas coisas são meio complicadas, eu acho muito ruim (Técnico Administrativo 3)

Foram feitos aqui dois autos de infração contra o mesmo contribuinte. Foram para órgãos diferentes de julgamento. Uma delas julgou o auto completamente procedente e o outro julgou o outro auto completamente improcedente (Discurso de um funcionário de escritório de contabilidade durante visita à SEFAZ)

Pois gestores discutiam meio que desanimados porque gostariam de adotar algumas medidas contra aqueles servidores que não produzem o suficiente. Um deles dizia: é

lamentável que nós não tenhamos instrumentos gerenciais suficientes para efetivamente cobrar trabalho de alguns que simplesmente não se dedicam ao trabalho (Observação de campo)

Em uma conversa com um gestor, ele dizia que era difícil fazer cumprir um planejamento da fiscalização, dada a autonomia dos fiscais. Nós fazemos indicação, por exemplo, de três empresas para o fiscal. Ele simplesmente olha as empresa, procura incluir o maior número de atividades apenas em uma ou duas, e em seguida informa que não fará a terceira. E nós não podemos fazer nada, pois o servidor já definiu qual, como e quando vai fazer o trabalho dele (Observação de campo)

Outro fato observado em uma reunião de trabalho de uma unidade da SEFAZ retratou uma situação interessante. Naquela reunião foi discutida a necessidade de padronização de um documento utilizado para solicitação de documentos de empresas que estão localizadas fora do Estado da Bahia. O mais interessante é que a discussão sobre a padronização do procedimento era uma despadroneização do procedimento que já existe na SEFAZ. A SEFAZ possui no Sistema de Procedimentos e Rotinas SEFAZ (PRS) todos os documentos que devem ser utilizados em praticamente todas as atividades dos auditores fiscais. Durante a reunião definir-se-ia um documento “padrão” para aquela unidade, que se constituiria no abandono do padrão organizacional.

Interessante é que durante a reunião, foi mostrado um formulário de outra unidade como modelo **que poderia ser seguido, com as adequações necessárias para o caso específico desta unidade**. Neste caso, somente nesta discussão, ter-se-iam três documentos para fazer a mesma atividade: um da própria organização, outro da unidade que serviria de modelo, e outro que seria criado a partir daquela reunião. Então, a idéia de padrão se perde completamente nesta discussão.

Durante a discussão um dos servidores assim se manifestou:

Existe uma regra que o conselho de Fazenda exige que seja cumprida na fiscalização. Mas tem pessoas que não fazem (AF 34)

Colega que resiste em cumprir como o Conselho exige. Não se deve pedir nota ao contribuinte, mas tem colegas que insistem com isso. Nós não temos competência legal para ligar para outros estados para pedir isso ou aquilo. Existem documentos e procedimentos definidos pela SEFAZ para solicitar documentos de empresas de outros Estados (AF 31)

O problema é que na SEFAZ cada unidade é uma Secretaria da Fazenda. Cada inspetor é um secretário da Fazenda, e cada diretor às vezes se acha o governador do Estado. Cada um faz exatamente o que acha que deve ser feito. E o contribuinte fica louco sem saber como atender a cada um destes secretários (AF 27)

Para dar conhecimento a todos os auditores fiscais e ATEs da Infaz. Será obrigatória para todos servidores que estão fazendo qualquer tipo de Auditoria Fiscal ou Contábil, deverá estar pronta no final de cada mês para conhecimento do supervisor e servirá de instrumento para acompanhamento da fiscalização, devendo ser anexada ao Auto de Infração ou Termo de Encerramento (Gestor 4)

A análise dos discursos e práticas dentro da organização permite inferir algumas questões importantes que marcam os temas e figuras que são constantemente tematizadas nas relações sociais desta organização. Um primeiro ponto que se destaca é que os técnicos administrativos comungam mais do discurso da falta de padronização dentro da organização. Isto deriva da natureza do trabalho que eles executam, já que por estarem diariamente diante de atividades repetitivas, a falta de procedimentos padrões pode dificultar as ações de outros servidores em etapas seguintes do processo. Por isto, o tema da padronização é mais presente em seus discursos, entretanto ao verificar a prática diária, percebe-se que a falta de padrão existe em função da autonomia que cada servidor entende possuir sobre o trabalho executado.

Ao longo dos anos que se seguiram a implantação dos sistemas de padronização de rotinas, muitas ações de acompanhamento foram realizadas pelos gestores como forma de tentar viabilizar a utilização dos sistemas de padronização das atividades. Entretanto, o que se percebeu foi que dias depois da verificação do cumprimento dos padrões, os servidores se articulam entre si, para manterem as atividades funcionando “como sempre funcionaram” porque isso garante mais tranquilidade e liberdade para cada um deles.

A SEFAZ por exemplo, em algumas unidades, quando havia a personalização das atividades, em que cada funcionário fazia apenas aquela atividade, era comum o servidor sentir-se “importante” já que apenas ele sabia executar determinadas tarefas. Tentativas de pulverização das atividades foram realizadas. Os servidores foram treinados em todas as atividades, mas tempos depois, os servidores retornam aos procedimentos anteriores, pois eles decidem por si mesmo que devem continuar operando daquela forma.

No caso dos auditores e agentes de tributos estaduais, a valorização da autonomia individual dificulta bastante a inserção de regras padronizadas. Conforme já dito anteriormente, cada funcionário decide fazer como ele entende mais correto, segundo o seu próprio julgamento. Na reunião mencionada acima, um dos participantes é taxativo neste aspecto. Ele afirma: “o problema é que o auditor continua resistindo a fazer conforme está descrito na norma. Ele cria resistência para cumprir o regulamento, e então cria seus próprios meios de atuação”(AF 35). Arelado a esta autonomia do servidor, acrescenta-se a fragilidade do gestor em fazer cumprir determinações que são adotadas pela organização. E este comportamento está associado ao que alguns entrevistados declaram, como por exemplo:

Eu não sei, mas tem relação com, voltando para a questão do corporativismo, porque eu não vou te punir porque amanhã você pode ser meu chefe. Tem esse tipo de coisa. Ele pode me ferrar amanhã, tipo mão dupla e a estabilidade do servidor que eu acho positiva por um lado, mas ao mesmo tempo é um câncer porque o cara não



cumprir como deve ser sua função e é remunerado igual a quem faz e não acontece nada (ATE 3)

É porque aqui **não existe profissionalismo**, mas é muito *passar a mão na cabeça*, deixa pra lá. Aquele negócio na empresa privada que você precisa produzir realmente para ter caixa para pagar as coisas, aqui não tem. Então é tudo deixa pra lá, deixa pra lá. Eu acho que é por aí. É porque o gestor hoje, não é gestor amanhã, aí mesmo que não tenha comprometimento, ele fica, é que ele tem receio do amanhã. Então amanhã inverte os papéis, aí modifica, aí muda o humor. Então vai levando, rapaz. Faz isso aí, faz isso aqui. Ele vai contornando tu (ATE 7)

Outras observações e relatos de alguns gestores ajudam a fortalecer o corporativismo, o clientelismo e o personalismo que ainda persiste nas relações internas da SEFAZ. Um gestor de uma unidade disse o seguinte:

tempos atrás, eu entreguei uma atividade para um servidor. Ele deveria entregar o resultado do trabalho a cada mês. Ao final de cada mês o supervisor cobrou o primeiro resultado, e o servidor não havia feito nada ainda. O caso foi levado ao gestor da unidade, que disse para continuar acompanhando o servidor. Ao fim do segundo mês, mais outra cobrança e nada das atividades serem realizadas. E se repetiu até muito próximo do final do prazo a ser encerrado. Como o trabalho deveria ser concluído e apresentado para a diretoria regional, o supervisor entendeu que mesmo que o servidor não tenha feito a unidade deveria entregar o resultado à diretoria regional. Por isso o supervisor resolveu fazer o trabalho, e concluiu na madrugada do dia de entregar o relatório à diretoria. Feito isto, ao receber o relatório de atividades do servidor que deveria ter feito o trabalho, o supervisor declarou que não autorizaria o recebimento integral do salário já que a atividade não havia sido feita. O que intriga é que o gestor local discordou do supervisor e entrou com um processo junto à diretoria para reverter o “mal-estar” criado pelo supervisor.

Outro gestor declarou o que segue:

um servidor de minha unidade foi encarregado de dar parecer em um processo. Ele teria 20 dias para fazer conforme declara o regulamento interno. Passados os 20 dias, sem que o processo fosse entregue, o gestor voltou a cobrar a devolução do processo, e aplicou o regulamento que autoriza o gestor a reduzir uma quantidade de pontos do servidor que não cumprir o regulamento o que reduz uma parte “muito pequena” do salário. Entretanto, qual foi a surpresa do gestor quando foi chamado pelo diretor de sua região para explicar porque teria tomado tal atitude, uma vez que “uma comissão de colegas” o teria procurado para que ele ajudasse a reverter a punição aplicada ao colega.

As menções feitas anteriormente demonstram como a cultura organizacional da SEFAZ na visão dos servidores parece guardar traços muito fortes de vertentes do **patrimonialismo**. E mais especialmente o **clientelismo**, que denomino aqui de clientelismo do baixo clero, porque se estar acostumado a vivenciar e discutir o clientelismo político, praticado pelos gestores e pelos políticos. Entretanto, aqui se verifica um clientelismo que se instala nas relações internas como forma de manter os benefícios decorrentes do setor público. Neste sentido, a padronização que inicialmente foi aqui mencionada se perde no conjunto de relações que se estabelecem em função da **autonomia dos servidores** e da **baixa capacidade**

**gerencial** decorrente das **relações clientelistas e corporativistas** que permeiam esta organização.

Nos discursos de muitos entrevistados, uma figura importante nas relações existentes na SEFAZ é a estabilidade do servidor público. Inserida na Constituição Federal em 1988, ela garante que os servidores públicos estejam protegidos do clientelismo político que sempre marcou as relações entre políticos e gestores públicos. Além disso, ela garante um grau maior de estabilidade e continuidade da administração pública na medida em que não ocorre todo o desmonte da administração toda vez que ocorrem mudanças na política. Apesar disso, ainda se manifesta graus avançados de ingerência ao menos nos cargos gerenciais, o que em certa medida colide frontalmente com o discurso da profissionalização da administração pública nesta organização.

Se por um lado, a estabilidade garante a proteção contra as aventuras dos políticos, por outro lado ela permite que servidores que não estão adequadamente ajustados ao serviço público, continuem apesar do seu baixo comprometimento com as funções do Estado. No caso da SEFAZ-BA, vários entrevistados concordam que a existência da estabilidade seria a causa da dificuldade de mudanças na administração pública, que juntamente com os valores clientelistas e corporativistas tornam-se um conjunto muito forte de resistência para evitar processos de mudanças que ameacem o “*status quo*” existente.

Diante disso, dependendo de quem analisa a estabilidade, ela possui significados diferentes nas representações sociais dos indivíduos. Para alguns servidores, com maior ênfase para o sindicato, a estabilidade nada mais é do que a maior garantia contra os políticos que insistem em diminuir o Estado ou se aproveitar dele para seus próprios benefícios. E isto ficou muito claro quando do início do processo de modernização e mais fortemente quando da implementação do Sistema de Avaliação, que para alguns representava a tentativa de quebrar a estabilidade do servidor público, na medida em que avaliações baixas por um período de tempo poderiam ensejar a demissão por insuficiência de desempenho. Outro momento em que essa ameaça foi fortemente discutida foi durante o processo de reformas constitucionais em que havia a possibilidade de quebra da estabilidade e as centrais sindicais e sindicatos se articularam para barrar tal possibilidade.

No lado dos servidores entrevistados a figura da estabilidade aparece como um mal que impede as organizações públicas de evoluírem da mesma forma que as organizações privadas. Neste sentido, o tema que mais se associa à figura da estabilidade seria a ineficiência. Ao contrário do discurso da eficiência que permeia todos os discursos da alta

administração, a ineficiência estaria sendo um valor cultural permanente na organização na medida em que utilizando-se da estabilidade, os servidores produzem abaixo de seus próprios potenciais, sem levar em conta a melhoria da organização. Esta perspectiva pode ser vista em alguns trechos dos discursos abaixo:

Porque a **estabilidade traz a comodidade**. É diferente no setor privado. Se você não participa, você vai pra fora. Sai de uma função vai pra outra. Então nós não temos medo de ser cobrados e não vai importar a nós que corra o risco de perdermos(AF 21)

Porque o funcionário público, ele sabe que se ele produzir ele recebe e se ele não produzir ele recebe também, igualmente aos outros que produzem. Ele entra de férias hoje, e tem 30 dias de férias. Quando for no dia de voltar, hoje, por exemplo, ele volta e chega para o chefe e diz: eu tenho uma consulta médica marcada para amanhã, por isso não virei. Mas ele teve 30 dias por que ele não se cuidou nesses 30 dias? Quer dizer tudo isso a gente vê, **mas por conta da estabilidade**. Hoje você vê funcionário público fazendo e acontecendo. Se não tivesse essa tal estabilidade, eu queria ver o pessoal não entrar no eixo. Ou produz ou está fora”(AF 27)

No meu caso eu sou contra a estabilidade. Eu acho que se não tivesse essa figura, em qualquer órgão público as coisas seriam mais administráveis (ATE 3)

Com a estabilidade você se acomoda. Você acha que ali está bem que você não vai perder sua vaga seu cargo no Estado. E aí você se acomoda um pouco. Isso deveria ter só um sentido positivo de você valorizar. Estou em um emprego bom, muita gente procura um emprego assim (ATE 10)

Até porque lá ele não tem a estabilidade. Lá eles sentem medo, mas eles têm que lidar com esse medo e mudar comportamentos. Então nosso comportamento é moldado pelos nossos estímulos (ATE 16)

Eu acho que é por causa da estabilidade, entendeu? Se eu faço eu ganho, se eu não faço eu ganho da mesma forma. Então por que eu vou me acabar? Se eu sei que não tem outro patamar para ir em busca. Então é acomodação (Técnico Administrativo 6)

Talvez o servidor público tem aquela visão de que ninguém vai mexer nele. Então vai fazer o que com ele? (Técnico administrativo 8)

Então se por um lado a figura da estabilidade representa o tema da segurança do emprego para livrar-se das pressões políticas, associação praticamente não mencionada pelos entrevistados, mas que representou um argumento para a sua criação, por outro ela se associa fortemente à resistência para avanços na eficiência desta organização pública. É interessante que nenhum dos entrevistados manifestou preocupação com a questão política quando relacionada com a estabilidade, provavelmente pela certeza de que esta situação já está superada, influenciando apenas os cargos de confiança.

#### 5.4.8 O paradoxo do envolvimento: com os colegas e o meu trabalho sim, com a secretaria...

Dentre os aspectos mais interessantes que marcam a SEFAZ, na perspectiva dos servidores é a relação que se estabelecem entre os servidores, os servidores e o trabalho individual e o envolvimento com a organização. Nas observações que foram feitas e das análises efetuadas, é possível inicialmente descrever três tipos de envolvimento presentes na organização. Em primeiro lugar destaca-se a relação entre os servidores da própria unidade e do mesmo cargo. Neste aspecto, é fácil perceber um grau de integração entre auditores e auditores, Agentes de Tributos e Agentes de Tributos, e entre Técnicos Administrativos e Técnicos Administrativos. Na mesma unidade é possível encontrar graus de integração também entre os três cargos, mas nada que possa indicar a formação de **uma grande família fazendária**.

Outro nível de relacionamento é o percebido às vezes entre os servidores das unidades e os respectivos gestores, mas sempre baseados nas relações pessoais, nada que incorpore a figura do gestor-subordinado. Isto significa que os servidores não se relacionam bem com a instituição SEFAZ-BA. Neste sentido, aparece o terceiro tipo de relação: o que se estabelece entre os servidores e a organização. Neste último é que aparece talvez o maior dos paradoxos organizacionais, porque apesar do baixo envolvimento observado entre servidores e organização, representado pela alta administração, os servidores executam suas funções dentro dos critérios estabelecidos pelos seus superiores, o que em tese poderia significar um alto grau de comprometimento com o trabalho. Entretanto, isso não parece ser totalmente correto na medida em que se percebe das entrevistas e observações sentidos diferentes destes envolvimento, o que indica que os servidores conseguem valorizar as relações pessoais dentro da organização, deixando um pouco mais distante seu envolvimento com a organização.

O **personalismo** descrito na literatura brasileira caracteriza-se pela relação que se estabelece entre os membros de uma organização, em que as ordens dadas e cumpridas são mias facilmente executadas a partir de relações pessoais e menos pelo reconhecimento de relação hierárquica (BARROS e PRATES, 1996; JUNQUILHO, 2004). Nesta organização, foi comum ouvir nos relatos e reuniões expressões do tipo:

Ser amigo do gestor significa ser explorado muito mais do que os demais servidores  
(relato em reunião em uma unidade regional)

Aquele que resolve fazer as coisas corretas são os mais exigidos pela organização, porque os gestores sempre procuram contar com estes porque são os mais confiáveis para eles (Depoimento em reunião em unidade regional)

O que se percebe é que na cultura organizacional as relações pessoais são plenamente utilizadas para viabilizar os processos organizacionais. Apesar de todo um conjunto formal e legal de gestão de pessoas, as relações personalistas são mais produtivas para os gestores do que as relações formais. Este processo se fortalece quando se percebe que uma parte significativa dos servidores não possui um envolvimento muito intenso com a organização, ficando para aqueles que o fazem a responsabilidade pela maioria dos trabalhos que fogem à normalidade da organização. Alguns trechos das entrevistas que não precisam ser citados aqui, demonstram que muitos servidores não conhecem alguns elementos básicos dos instrumentos de gestão de pessoas da organização.

Entre os elementos desconhecidos encontram-se o Plano de Carreira, o sistema de avaliação de desempenho, o PROCAD, o PDF, o sistema de indicadores, as metas organizacionais e os seus objetivos. Em muitos casos, os servidores demonstraram surpresa para algumas perguntas durante as entrevistas, demonstrando completo desconhecimento do tema tratado. Além disso, confusões entre os elementos acima eram freqüentes. As pessoas não sabiam associar adequadamente o que cada elemento significava. Confunde-se o Plano de Carreira com o GDFISCO; confunde-se exigências do Plano com exigências do GD Fisco; não sabe da existência e importância e impacto dos indicadores, apesar de o sistema de indicadores afetar o sistema de avaliação e os valores do PDF.

Ao longo das entrevistas alguns servidores afirmaram que de fato não se envolvem com a SEFAZ. Preferem vir fazer o seu trabalho e retornar para suas casas. Outros evidentemente apesar de estarem mais presentes, ainda demonstram algum grau de desinformação sobre a secretaria, demonstrando uma certa dificuldade de imersão em qualquer que seja a cultura organizacional, mesmo considerando que é da cultura da SEFAZ o isolamento ou o distanciamento dos indivíduos em relação à organização.

Como a SEFAZ passou recentemente por uma mudança de dirigentes por conta da mudança de governo, e muitos projetos novos foram iniciados, muitos novos dirigentes manifestaram um grau de satisfação muito grande com os “novos métodos de gestão” do novo governo. Entre estes, um servidor destacou-se fortemente, dentre os três mais motivados pelas ações “do governo atual”. Segundo ele, todos os processos na gestão atual são participativos, muito diferentes dos processos na gestão anterior. E ele citou entre eles, o Transparência Bahia, que é um programa que oferece à sociedade todas as movimentações

financeiras do Estado pela Internet. Falou também do Redesenho de processos que desta vez foi democrático e participativo, bem como do planejamento estratégico que congregou muitos servidores da base durante o processo de elaboração.

O que é interessante e que se destaca nas representações sociais da organização é a falta mesmo de envolvimento dos servidores nos processos elaborados pela alta administração. No caso específico daquele servidor, após elogiar o Transparência Bahia, foi-lhe feita uma pergunta se no governo passado existia alguma coisa semelhante. Ele respondeu taxativamente que não. Neste governo foi a brilhante ideia de disponibilizar as contas para a população. Após questioná-lo sobre a existência de um outro programa semelhante, sua resposta foi taxativa no sentido de não existir nada semelhante. Entretanto, foi registrado que existia o Prestando Contas ao Cidadão que tem a mesma função do Transparência Bahia, mas ele não conhece. Foi-lhe perguntado também sobre a GESPÚBLICA, e ele também desconhece.

Sobre o Redesenho de processos, apesar de todo o discurso da “democracia e participação”, um grupo de gestores em “carta aberta ao secretário da fazenda”, questionou os métodos de elaboração do redesenho, bem como as notícias que começaram a ser veiculadas na organização sobre as conseqüências do redesenho que incluía o fechamento de algumas unidades, o que inquieta certamente os servidores que trabalham nestas regiões.

O texto anterior serve exclusivamente para questionar o grau de envolvimento dos servidores com a organização. Já foi mencionado anteriormente que em 2002 foi feita uma pesquisa sobre o conhecimento das metas organizacionais e a maioria absoluta, 97% dos servidores entrevistados, afirmaram desconhecer as metas organizacionais. As entrevistas realizadas para esta pesquisa reforçaram a perspectiva de desconhecimento das ações realizadas pela organização. É interessante registrar que alguns entrevistados entendem que:

Eu acho que isso é um processo histórico socialmente construído através da alienação de participar, de ler, de dar opinião. Parece-me que depois da ditadura essa falta de democracia faz com que as pessoas sejam sempre menos pensantes. Não param para saber sobre a instituição. As pessoas na SEFAZ nem lê os emails. Isso pode ser visto por minha experiência que tentei articular uma atividade com o pessoal do trânsito e muitos email voltavam porque a caixa de emails dos servidores estava lotada (AF 13)

Eu vivo na secretaria, mas não vivia a secretaria. As coisas vão acontecendo e é como se fosse assim uma coisa que eu vivesse aleatória a tudo que acontece. Então as coisas acontecem, passam e eu não ligo... não ligava. Talvez a partir de agora eu comece a ligar a me importar com o que acontece com o que vai acontecer (ATE 1)

Me lembro assim, mas acho que nunca participei de nada não. Só uma vez que veio uma psicóloga aqui, que fizemos um treinamento. Mas eu acho que ajuda, agora, é

complicado porque **as pessoas não aderem**. Muita gente tem rejeição (Técnico Administrativo 4)

Os discursos destacam as causas externas para os servidores não aderirem de forma sistemática aos processos que vão sendo inseridos na organização. Muitos sequer conhecem os nomes de alguns processos como GESPÚBLICA, Redesenho, SATISFAZ, GDFISCO, Indicadores de desempenho, por exemplo.

Assim sendo, e voltando às relações que se estabelecem dentro da SEFAZ, foi possível perceber a valorização das relações pessoais desde que restritas ao ambiente de trabalho, e que não signifique nenhuma responsabilidade a mais por isso. Por exemplo, foi comum verificar em todas as unidades visitadas que o clima entre colegas durante o expediente do trabalho é bastante amigável, com muita descontração. É da cultura dos servidores a solidariedade entre eles, desde que, como disse anteriormente, restrinja-se ao local do trabalho. Interessante é que essa restrição ao local de trabalho é tão forte que quando alguns eventos são realizados nas unidades, a maioria dos servidores não participa e ainda critica os promotores dos respectivos eventos, mesmo que seja dentro da unidade.

Se algum dos colegas de trabalho precisar de ajuda durante o trabalho, a ajuda sempre será concedida por um ou vários presentes. As pessoas são capazes de doar o dia inteiro de seu trabalho para ajudar um colega em dificuldade, mas têm dificuldade de parar seu trabalho meia hora para participar de um momento de confraternização com esse mesmo colega no pavimento inferior da unidade de trabalho. Isso é uma marca do comportamento de membros da SEFAZ. Apesar disso, alguns servidores se esforçam bastante para promover eventos que possam propiciar momentos de integração entre os servidores de cada unidade.

É comum nas datas comemorativas como Festas Natalinas e Juninas, as caixas de email fiquem lotadas de email de gestores convidando todos os servidores para participarem de suas respectivas festas. Interessante é que os convites são enviados para toda a organização. Com isso, unidades que estão distantes milhares de quilômetros repassam convites para outras que possivelmente nenhum servidor daquela outra unidade participará. Entretanto fica o registro do “esforço” do gestor em patrocinar momentos de integração entre sua equipe e outros servidores que desejem participar daquela festa.

No que se refere às relações entre servidores de cargos diferentes, como Auditores fiscais, Agentes de Tributos estaduais e técnicos administrativos, as divergências começam a ser percebidas nos discursos dos servidores. É importante registrar que é possível registrar o tipo de relação entre eles, muito mais pela ausência de citação do que propriamente pelos

momentos em que os demais grupos são mencionados. Isso evidentemente pode refletir uma situação descrita por Meyerson e Martin (1987) quando descrevem que grupos profissionais podem compartilhar valores culturais diferentes, o que justificaria a perspectiva da diferenciação cultural, ou dentro da visão de Morgan (1996) ao que ele vai chamar de subculturas.

No que se refere aos auditores fiscais e os outros dois grupos, possivelmente as divergências começam em períodos muito anteriores aos processos de modernização da Fazenda. Historicamente pessoas dos dois grupos sempre tentaram por vias judiciais transformarem em auditores fiscais, o que fazia com que o auditor fiscal visse os dois grupos como pessoas que querem usurpar o lugar de quem por direito e mérito o conquistou. Diversos são os processos em que técnicos administrativos tentam conquistar o cargo de auditor ou de ATE. No caso da relação entre ATE e técnicos administrativos, ela é menos difícil porque os dois grupos sempre foram muito próximos do sindicato e o sindicato sempre mediou essa relação com mais sucesso do que entre estes e os auditores fiscais.

Os processos de enquadramento, assim designados aqueles em que os técnicos administrativos desejam transformarem-se em auditores ou agentes de tributos, são derivados de situações de desvio de funções que eram comuns na organização, em que segundo os interessados, apesar de serem técnicos administrativos ou agente de tributos estaduais, desempenhavam atividades de auditores fiscais ou de agentes de tributos estaduais o que lhes dava o direito de pleitear o enquadramento por vias judiciais. Um dos técnicos administrativos assim se pronunciou:

Nós entramos na justiça. Somos treze que estão esperando até hoje (Técnico administrativo 2)

Aqui mesmo todo mundo tem um processo contra o Estado querendo virar ATE. Por que o Estado não faz? O Estado poderia resolver isso. A gente faz tudo aqui (Técnico administrativo 3)

Esses trechos das entrevistas revelam alguns aspectos da visão sobre o estado. Em primeiro lugar, revela o descaso já mencionado anteriormente de parte de alguns dirigentes. Primeiro por permitir o desvio de função e depois de, aleatoriamente, fornecer declarações afirmando que os servidores executavam funções de auditores fiscais ou de agentes de tributos estaduais. A visão clientelista e personalista que se mistura com uma visão de descaso com a coisa pública já que cada processo que o servidor ganha, automaticamente ele faz jus a remunerações muito superiores à sua, além das diferenças salariais pelo tempo de trabalho. Por outro lado, a visão do servidor de que o estado **poderia resolver isso** sinaliza que a



questão é de apenas vontade do Estado, sem levar em conta nenhuma questão de legalidade ou moralidade. O Estado pode fazer tudo que quiser para ajudar aos servidores. Essa visão de estado paternalista parece que ainda persiste em uma organização supostamente reconhecida por sua excelência profissional.

A relação com os auditores tanto de parte dos ATEs quanto dos técnicos administrativos sempre foi muito marcada por conflitos. No que se refere à busca de enquadramento de ATEs no cargo de auditor fiscal, sempre defendida por ATEs guiados pelo sindicato que sempre pleitearam a transformação dos cargos da SEFAZ, incluindo auditores fiscais e agentes de tributos estaduais, em uma “carreira única”. Na visão dos auditores, isso seria uma forma de **burlar** o concurso público transformando servidores que ingressaram no serviço público por um concurso de nível médio com grau de dificuldade muito inferior ao concurso para auditor fiscal, em auditores fiscais, sem a exigência do concurso público.

Outra demanda dos ATEs incluía a constituição do crédito fiscal, atividade privativa dos auditores fiscais. Como os ATEs sempre desejaram tal objetivo, isto tornou a relação com parte dos auditores muito conflituosa. Além disso, os principais cargos de direção da SEFAZ sempre foram preenchidos por auditores fiscais, e que em certa medida restringia a ação e limitava os objetivos dos ATEs em seus pleitos. Isso evidentemente tornava a relação entre ATEs e auditores conflituosa, ainda que a organização nunca resolveu reconhecê-la.

Esse conflito Agente de Tributos e Auditores fiscais tornou-se público e intenso a partir do ano de 2007, com a ascensão das oposições ao governo da Bahia. Como o sindicato dos servidores apoiava o governo que foi eleito, ele viu nesta mudança a oportunidade de conquistar os objetivos que estavam sendo feitos há mais de 16 anos, principalmente no que se refere à transformação dos cargos em carreira única ou a constituição do crédito pelos ATEs. Com isso, e com a sinalização de que o secretário da fazenda e o governador estavam apoiando o sindicato, não demorou para explodir na SEFAZ provavelmente a maior crise que se tem história dentro da secretaria promovida por seus próprios membros. Desse episódio, alguns depoimentos podem ser destacados:

Hoje existem 2 grupos distintos que antes havia uma interação (...) com funções distintas. Hoje nós temos grupos que foram às vezes até antagônicos embora não eram para ser. Era para ser coligados. Podemos dizer assim o grupo de agente de tributos e grupo de auditores Fiscais. Hoje com a política nova do agente de tributos terem funções que são inerente do auditor fiscal se criou uma resistência em ambos os lados e se tem hoje o grupo do agente de tributos e o auditor fiscal que antes era o grupo fisco com funções diferentes. O auditor fiscal fiscalizava e atuava; o outro apoiava o trabalho do auditor e arrecadava. Hoje foi tirada essa comunhão que existia entre o grupo e assim a nível de gestão existem algumas preferências. Você é

aliado e você não é aliado. Hoje assim existe o grupo que é aliado a administração que vai estar com ela sempre por uma questão de afinidade ou interesses particularizados e o grupo que não tem interesse particularizado e é alinhado com a versão de consciência de servidor público (AF 3)

Eu acho que a maior crise foi essa agora. Ou não diria que houve crise, mas mudanças assim, por exemplo: o governo Wagner quando entrou, tentaram deturpar o que foi proposto pelo secretário, em vez de partir para o diálogo, resolveram atacar e publicar em edições nacionais e prejudicar a imagem da Bahia.. Então esse embate que houve não foi um momento de crise, mas provocado apenas por intolerância (AF 5)

E mais recentemente a história da transposição do governo aí para a atual administração petista. Realmente houve choques fortes. Sabemos das brigas que simplesmente afetaram a categoria porque eu acho que essa geração está perdida. Você não está sentindo mais aquela briga. Está muito mais tranquilo, mas mesmo assim porque estamos cada um no seu canto (AF 6)

Eu comecei a ver um aspecto diferente nessa participação da gente que eu tenho um ponto de vista que eu até falei contigo. Se esse processo de PDG que nós participamos agora. Se fosse na gestão anterior, nós, agente de tributos, não participaríamos; seria um projeto como eram as coisas **voltadas para a figura do auditor fiscal**. Então era pacote pronto. Dizia assim: não isso aqui é para isso e acabou (ATE 3)

Eu achava ao clima bom, mas depois da questão do crédito, que você sabe a história toda, piorou muito. Já nas inspetorias o clima é pior entendeu? (ATE 12)

O conflito exposto mais fortemente a partir de setembro de 2008, quando o secretário da fazenda apresentou seu projeto para a reestruturação do grupo fisco. A partir daquele momento, os conflitos latentes existentes no seio da categoria ganharam expressão, sendo testemunhadas situações que teriam chegando a agressões físicas. Isso porque os auditores foram contra o projeto e tinha contra si tanto o secretário da fazenda, o governo do estado que apoiava a medida e os ATEs. Neste sentido, os conflitos se perpetuaram visivelmente até o dia da aprovação da Lei, sendo que após isto, conforme um dos depoimentos acima, **apenas as brigas cessaram porque as pessoas não estão se encontrando**. Entretanto, a questão foi levada à justiça que dará a solução para o conflito, mas que provavelmente não retornará a situação nem ao nível antes de todas as celeumas causadas após o projeto ser apresentado.

As causas para este episódios são variadas. Então, na figura da Lei do Fisco, que transformou as atribuições dos cargos dos Agentes de Tributos, é possível encontrar alguns temas importantes. Para os Agentes de Tributos, para os Auditores Fiscais, para o secretário e provavelmente para os técnicos administrativos. Que temas podem ser inferidos deste cenário? Na visão dos auditores fiscais, os valores que sustentam o comportamento dos ATEs seriam o **patrimonialismo**, apoiado no **clientelismo** patrocinado pelo governo que estaria retribuindo o SindSEFAZ pelo apoio durante as eleições em 2006, e pelos favores em criar dentro da fazenda ao longo do governo do PFL situações de conflitos entre a alta

administração e os servidores, o que por certo causou muitas dificuldades para a condução de muitos projetos dentro da secretaria.

Na visão de alguns, a posição do sindicato sempre foi de posicionar-se contra qualquer ação proposta pela alta administração, mesmo que não houvesse um motivo aparente, ou que justificasse. Nos casos em que a medida não teria como encontrar resistência, segundo esse entrevistado, o sindicato atribuía a si a proposta apresentada, como foi o caso do próprio PDF e da criação do Núcleo do Desenvolvimento do Ser Humano que o sindicato de certa forma teria sugerido que ambos foram criados por sugestão sua. Uma inferência que se faz da Lei 11.470/2009, é o coroamento de uma luta que se inicia há muitos anos, mas que traz em si o combate ao mérito que segundo o entrevistado (AF 23), mérito este que sempre fez parte da cultura da SEFAZ, pelo menos no que se refere ao ingresso na carreira de auditor fiscal, depois de 1978, quando foram iniciados os concursos públicos para este cargo. Para este entrevistado,

O que é que houve em alguma medida: houve um retrocesso na Secretaria da Fazenda nesse contexto. O meritocrático perde espaço para um ganho que eu vou chamar de ideológico. Então, sua posição ideológica passa a ser mais importante do que a sua meritocracia, ou seja, sua competência humana, competência técnica, competência administrativa. Não estou dizendo que não havia ideologia nos governos anteriores, mas havia ideologia, mas também havia meritocracia (AF 23)

Outro tema presente nas representações simbólicas dos agentes de tributos na perspectiva dos auditores fiscais é o ideário *de igualdad entre todos*. Há uma ideia generalizada de que todos devem ser iguais, o que jogaria por terra outra vez a **cultura meritocrática** que viria tanto com a burocracia weberiana como dentro do bojo da reforma gerencial de Bresser Pereira (1995). O sentido de igualdade efetivamente se basearia no direito dos que ganham menos igualar-se aos que ganham mais, e beneficiar-se dos direitos conquistados por méritos por estes. No fundo, ainda seria uma visão patrimonialista do Estado, onde podemos nos aproveitar ao máximo daquilo de que o Estado dispõe.

Na visão dos Agentes de Tributos, a figura Lei 11.470/2009 vai tematizar a **justiça** e em certa medida a **igualdade de condições** de realizar algumas atividades que até então só eram realizadas pelos auditores fiscais e **reconhecimento** pela sua importância na organização. No tema da justiça, seria a correção de um erro que ocorre na SEFAZ há muitos anos sem que a alta administração se dispusesse a resolvê-lo. Esta situação diz respeito ao fato de que nas fiscalizações de trânsito de mercadorias, principalmente, os agentes de tributos seriam os responsáveis por toda a atividade fiscalizadora, ficando para o auditor apenas a atividade final de lavratura do auto de infração. Por isto, seria injusto que o ATE

desenvolvesse todo o trabalho fiscal e na hora de fechar o trabalho, este só fosse feito pelo auditor que inclusive receberia uma pontuação por uma atividade da qual ele não teria participado. Neste sentido, na figura da Lei acima mencionada, a **justiça** seria o tema mais fortemente representado.

O tema da **igualdade** representado na figura da Lei 11.470/09 representa a tomada de posição da alta administração que coloca do mesmo lado, no que se refere às atividades desenvolvidas, auditores e agentes de tributos estaduais. A partir daquele momento ambos poderiam igualar-se em termos de atividades ainda que separados apenas pelo espaço ocupado. Enquanto os auditores ficariam responsáveis pela fiscalização de um grupo de empresas, os agentes de tributos seriam responsáveis pelo outro grupo e pela fiscalização do trânsito de mercadorias. Na essência, a atividade é a mesma, fato inclusive que suscita preocupações nos auditores que temem que isto seja mais uma porta aberta para os famosos enquadramentos existentes na SEFAZ.

Para alguns servidores, ATEs, os auditores estaria de fato preocupados com esta questão porque historicamente sempre estiveram diante dos cargos diretivos da SEFAZ, e agora estariam com o “orgulho ferido” já que além de perderem os cargos, teriam perdido também esta luta com os ATEs.

#### **5.4.9 Uma análise dos discursos dos servidores**

Os discursos dos servidores da SEFAZ reproduzem temas que permeiam as relações sociais dos atores organizacionais. Interessante notar que apesar de todos os esforços empreendidos pela alta administração, muitos valores culturais não foram nem ao menos tocados, muito menos modificados ao longo desse período, na perspectiva dos servidores. Entretanto algumas considerações podem ser feitas a partir das descrições já feitas até aqui.

Em primeiro lugar, reconhece-se que valores burocráticos e patrimonialistas estão fortemente presentes no mundo simbólico desta organização. É verdade que ao falar da existência destes valores não se está atribuindo sentido pejorativo ao comportamento dos membros da organização, somente associando comportamentos com aquilo que se percebe como associados a valores burocráticos e patrimonialistas. Por exemplo, não se verifica na organização, dentro do que seria um valor patrimonialista do estado a corrupção ativa dos servidores. Muito pelo contrário, alguns entrevistados afirmaram que um dos valores que

foram modificados na organização fortemente foi a honestidade. Havia um tempo em que alguns indivíduos colocavam a imagem da Secretaria em situação vergonhosa pelos seus comportamentos.

Com os processos de controle implantados, com a chegada de novos membros a partir de 1978, 1986, 1993 e 2004, tem-se uma percepção de que alguns valores culturais que permeavam o mundo simbólico da organização foram sendo eliminados. Apesar de existirem casos isolados, a SEFAZ melhorou bastante no que se refere à relação com a coisa pública no que se refere à corrupção, mesmo que neste período analisado vários casos de corrupção foram detectados e apurados, o que permite verificar que a organização começou um processo de modificação de um comportamento indesejável. Para isto criou a Corregedoria da Fazenda e instituiu o Código de Ética do Fisco, o que pode ter contribuído para lançar controles diretos contra comportamentos inadequados como sugere Zucker (1991) que em ambientes em que não existem valores culturais consistentes, a melhor forma de orientar comportamentos é o controle direto através de processos formais.

Entretanto, com as resistências culturais provenientes dos valores compartilhados pelos membros da organização, muitos processos foram em certa medida reorientados para adequar-se aos pressupostos existentes na lógica cultural da organização. Uma questão importante parece sobressair-se das análises aqui apresentadas, que podem estar associadas aos conflitos já discutidos anteriormente. Ela diz respeito à forma como os grupos internos reagem aos processos de mudanças. Parte dos conflitos entre técnicos administrativos, agentes de tributos e auditores fiscais deriva do fato de os auditores fiscais até 2006 participarem ativamente dos cargos diretivos da organização. E eram eles em certa medida responsáveis pelo desenvolvimento de novos sistemas e processos.

Além disso, durante muito tempo, por estarem nos cargos de gestão, estes auditores participaram ativamente de muitos treinamentos, cursos, palestras, cursos de pós-graduação, inclusive no exterior, o que os coloca em contato com muitas outras diversidades culturais tornando-os mais propensos às mudanças que eles mesmos estão conduzindo. Enquanto isso, os técnicos administrativos e parte dos agentes de tributos estão inseridos dentro da própria organização e submetidos às ameaças oriundas do exterior que tem como ponto forte a reforma do estado, com ameaças à estabilidade, redução do tamanho do estado, privatizações, terceirizações, etc.

É certo que com a relação próxima com outros sindicatos e com outros fiscos estes servidores estão mais preocupados em resguardar seus valores e em preservar o estado,

em sua concepção, dos assaltos capitalistas, coordenados pelos neoliberais prontos a dominar a última fatia do mercado (Bauer, 1999). Este processo faz sentido na medida em que, na gestão atual, algumas relações que eram condenadas no passado, agora passam a ser possibilitadas pelos mesmos indivíduos que no passado eram contra tais medidas, como por exemplo, os financiamentos para o PROMOSEFAZ, oriundos do BID.

Outro exemplo de mudança de concepção sobre os processos implantados no passado pode ser reforçado por dois depoimentos:

E depois com esses programas de qualidade total participei de algumas reuniões e percebi que tinha seus lados positivos. Acho que a busca da eficiência, eficácia e efetividade é uma coisa muito positiva para a administração pública...A resistência foi diminuída pela ineficácia do sistema, embora eu hoje, com toda essa visão sindical, certo, eu acho que essa questão da avaliação de desempenho, eu não vejo como uma coisa negativa como eu via naquela época, eu não vejo (Sindicalista)

Há é eu acho que tem uma série de variáveis que entra nisso, por exemplo, se você tem um comprometimento político contrário, se você não gosta de mim e você tiver o comprometimento de ser sempre contra mim, eu posso lhe dar o céu que você vai dizer que estou lhe dando o inferno. Então o pessoal do sindicato, o pessoal que era ligado à oposição à fazenda, você podia fazer o que fizesse, dar-se a melhoria que desse, tudo era distorcido. Hoje eu vejo às vezes reproduzindo as mesmas coisas, e agora acham bom (Ex-diretora de recursos humanos no governo passado)

É possível pelo menos neste novo contexto verificar um alinhamento entre os discursos acima destacados. O primeiro é de um sindicalista que participou ativamente dos processos de resistências aos movimentos desenvolvidos pela alta administração, com críticas aos programas de qualidade, ao sistema de avaliação e ao próprio PDF. A análise feita no tópico sobre o sindicato permite comprovar o grau de resistência elaborado pelo sindicato à época, que como forma de minimizar a importância dos processos de modernização, ou fazia críticas contundentes ou silenciava completamente.

O segundo discurso pertence à ex-diretora de recursos humanos que coordenava os principais processos que envolviam a área de gestão de pessoas. À época foi a pessoa acionada pelo ministério público, por iniciativa do sindicato, que considerava inadequados alguns processos como os acima mencionados. Como ela era a coordenadora, era a pessoa intimada juntamente com o secretário para responder pelas acusações. Entretanto, hoje ela parece compreender que parte daquelas resistências estão associadas ou a falta de compreensão do processo ou ao envolvimento político do sindicato com a oposição da época. Entretanto, na atualidade algumas questões parecem estar sendo equacionadas na medida em que o atual governo é o condutor de muitos dos processos contra os quais lutava no passado.

Os comentários acima vão servir de base para a conclusão deste tópico. E neste momento é importante recuperar apenas as relações políticas das quais a maioria dos entrevistados falou. Entendem eles que a influência política já foi mais intensa no passado mais distante, antes de 1995, apesar de alguns afirmarem que sempre foi política a SEFAZ. Outros entendem que com a chegada do novo governo ficou bem evidente que as relações neste governo são exclusivamente políticas. Entretanto, analisando as entrevistas e feitas as observações de campo, é possível perceber que as forças políticas estavam sempre presentes no ambiente interno da organização. O que ocorria era que a SEFAZ parecia mais independente das relações políticas externas, mas não dos conflitos políticos internos, tanto é que o sindicato, com todas as suas estratégias de ação, juntamente com os servidores conseguiram barrar diversos projetos elaborados pela alta administração.

Outra coisa que ocorria era o fato de os membros da alta administração serem de fato menos políticos o que dava ao secretário a liberdade de atuar praticamente sozinho na escolha e definição das ações organizacionais. Poucos gestores estavam ligados politicamente a algum político. Para confirmar este processo, uma entrevistada que conviveu com o então secretário da Fazenda Rodolfo Tourinho, notou que

Quando da chegada dele à SEFAZ, ele tinha muitas dificuldades de gerenciar os delegados e inspetores porque cada um era um feudo. Os delegados representantes legítimos dos políticos das regiões possuíam todo o poder sobre as ações da Secretaria. No gabinete igualmente. Ele tinha tanta dificuldade de fazer caminhar seus projetos que ele implementou uma administração paralela na SEFAZ. Ele escolheu uma equipe especialmente para conduzir os processos de modernização e deixou encaminhada a reestruturação da Fazenda que acabou ocorrendo em 1999, quase um ano depois que ele saiu. Com a reestruturação, ficou mais administrável já que acabaram com as 13 delegacias e seus feudos respectivos, o que possibilitou a indicação de pessoas novas para os quadros gerenciais da fazenda. Foi aí que começaram as críticas dos servidores mais velhos porque começaram a aparecer muitos jovens como gerentes, inspetores e até diretores. Esses foram passos importantes para minimizar as ações políticas dentro da SEFAZ (AF 22)

Mesmo com essas medidas, as ações políticas principalmente por parte do sindicato não minimizaram na medida em que em cada reunião do sindicato era possível encontrar deputados estaduais que estavam participando ativamente das assembleias dos servidores da fazenda demonstrando o alinhamento político do sindicato. O próprio sindicalista aqui entrevistado declara que “na SEFAZ existiam ainda o clientelismo e o fisiologismo” (Sindicalista). O que parece ser claro para os demais entrevistados é que em nome do autoritarismo e da falta de participação, praticamente não havia ingerências nas indicações dos cargos diretivos, coisas que foi possível verificar quando da chegada do novo

governo ao poder, onde a percepção de alguns entrevistados é que na SEFAZ abandonou-se a meritocracia em nome de uma ideologia política.

Para reforçar a ideia do clientelismo praticado no seio da organização ainda que o seja pelo sindicato, destacam-se as seguintes fatos:

Fato 1 - No governo antes do PFL, o então secretário da Fazenda solicitou ao sindicato apoio para elaboração de estratégias para aumento de arrecadação. O sindicato é época informou ao secretário que não era papel dele fazer tal coisa, mas que era a administração que deveria se responsabilizar por isso. No governo atual, em contraposição, o SindSEFAZ reuniu um grupo de servidores para discutir estratégias de ação para aumento da arrecadação. Mudou o governo, mudou a postura porque o que move o comportamento humano é o que ele valoriza

Fato 2 - Na elaboração do plano de carreira em 2002, estava estabelecido que as promoções ocorreriam a cada dois anos, com a avaliação a cada ano. Entretanto nos pré-requisitos da promoção constava a avaliação de desempenho que foi divulgada em 2003, mas que por força de um processo judicial teve sua implementação interrompida por um ano. Neste período, o sindicato não deu trégua para a administração, pois exigiu que mesmo tendo o sistema de avaliação interrompido por ação do próprio sindicato, ele exigia que as promoções fossem efetivadas. No governo atual do qual participa ativamente, ocorreram alguns atrasos nas promoções, mas ainda não se cobrou efetivamente o cumprimento dessas promoções, pelo menos na intensidade existente no passado.

Por fim, o que estas análises permitem inferir é que o clientelismo e o fisiologismo fazem parte das representações simbólicas dos indivíduos, sendo que eles estão mais ou menos visíveis em função do espaço que a alta administração lhes concede. Neste sentido, a percepção mais clara neste momento é evidente porque lhe foi permitido atuar, não que eles tenham sido inseridos no contexto organizacional, ao contrário. São estes elementos que impediram que os novos símbolos trazidos pela alta administração fossem, no contexto da SEFAZ, inseridos.

O novo governo da mesma forma que o anterior, não teria a capacidade de transformar a cultura organizacional em tão pouco tempo, considerando as características culturais da organização que inclui um modo gerencial que denomino de “gestão fragilizada” para designar a incapacidade gerencial da organização em função dos próprios aspectos



culturais e das dificuldades aqui apresentadas para que os gestores adotem medidas que levem os indivíduos a adotarem comportamentos diferentes dos atuais.

Neste sentido, adotando uma análise simplista ao modo de Schein (2004) que concede ao líder o papel principal nos processos de mudanças culturais, nesta organização pública, sua capacidade de empreender mudanças significativas é bastante reduzida, o que leva a inferir e a reafirmar que não é no novo governo que trouxe a cultura do clientelismo político, mas apenas permitiu que ela fosse transformada em artefato visível nos comportamentos dos membros da organização.

Uma análise dos discursos dos atores organizacionais utilizados nesta pesquisa permite construir o quadro 12, com os possíveis compartilhamento de temas;valores por grupo de atores. A expressão **presente** indica a percepção deste pesquisador sobre o compartilhar dos referidos temas pelos grupos indicados. Por outro lado, a expressão **ausente** indica que não foi percebido que determinado tema permeia o discurso do referido grupo.

**Quadro12 – Principais culturas identificadas na organização**

Temas /valores culturais	Alta administração	Sindicato	IAF	Técnicos Administrativos	ATEs	Audidores
Eficiência	Presente	ausente	ausente	ausente	ausente	ausente
Controle	Presente	ausente	ausente	ausente	ausente	ausente
Foco na realização da tarefa	Presente	presente	presente	presente	presente	presente
Foco em Resultado	Presente	ausente	ausente	ausente	ausente	ausente
Transparência	Presente	ausente	presente	ausente	ausente	ausente
Meritocracia	Presente	ausente	presente	ausente	ausente	presente
Valorização do Servidor	Presente	presente	presente	presente	presente	ausente
Qualificação profissional	Presente	presente	presente	presente	presente	presente
Excelência/diferença de outros órgãos	Presente	presente	presente	presente	presente	presente
Agilidade	Presente	ausente	ausente	ausente	presente	presente
Flexibilidade	Presente	ausente	ausente	ausente	ausente	ausente
Comprometimento	Presente	ausente	ausente	ausente	ausente	ausente
Valorização do cliente	Presente	ausente	presente	ausente	ausente	ausente
Igualdade/isonomia	ausente	presente	ausente	presente	presente	ausente
Relação política/administração	Presente	presente	Presente	Presente	Presente	Presente
Clientelismo	Presente	Presente	presente	ausente	presente	presente
Paternalismo	Presente	presente	presente	presente	presente	presente
Exclusivismo	ausente	presente	presente	presente	presente	Presente

Formalismo	Presente	presente	presente	presente	presente	Presente
Padronização	Presente	ausente	ausente	ausente	ausente	Ausente
Autonomia	ausente	presente	presente	presente	presente	Presente
Integração	Presente	ausente	ausente	ausente	ausente	Ausente
Democracia/participação	ausente	presente	ausente	presente	presente	Ausente
Continuidade das ações	ausente	ausente	ausente	ausente	ausente	Ausente
cumprir regras gerenciais/personalismo	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente
Corporativismo *	ausente	presente	presente	presente	presente	Presente
Responsabilização/Estabilidade	ausente	ausente	ausente	ausente	ausente	Ausente
Insegurança/desconfiança	ausente	presente	presente	presente	presente	Presente

Fonte: Dados da pesquisa

Os dados do quadro 12 demonstram duas coisas importantes. Primeiro reforça-se as percepções de Fischer et al (1993) e Martin (1992) quando recomendam a utilização das perspectivas da integração, diferenciação e fragmentação para elaborar estudos culturais, e em segundo lugar demonstra a existência ainda de valores que em tese a alta administração pretendia eliminar das representações sociais dos indivíduos.

O quadro 12 procura mostrar os principais aspectos culturais encontrados nos discursos dos atores organizacionais. Mostra como os diversos grupos compartilham as significações culturais dentro das perspectivas de Meyerson e Martin (1987), Martine Frst (2001) e Fischer et al (1993). Desta forma, ao ver a organização como culturas e não como um todo monolítico e integrado, esta proposta teórico-metodológica permite identificar como os atores interpretam o mundo em sua volta.

É possível ver neste quadro 12 que uma parte significativa de significações está apenas no discurso da alta administração, não conseguindo construir uma cultura corporativa que seja compartilhada pelos demais grupos que interagem dentro da organização. Assim, sendo, e diferente do que Carrieri (2001) identificou em sua pesquisa em uma empresa que passara pelo processo de privatização e que sinalizava algumas alterações nas representações sociais, no caso deste trabalho, ainda não se pode dizer que as significações culturais estariam em processo de transformação. É possível afirmar, entretanto que as contraculturas conseguem reinterpretar os novos artefatos e discursos construídos pela alta administração e disseminar outro discurso que ganha força e limita as ações da cultura corporativa.

No quadro 12 é possível verificar que alguns poucos valores conseguem tornar-se dominante dentro da organização, principalmente os advindos da alta administração. Entretanto, outros parecem ser integrados entre os diversos grupos da organização. Outra coisa que se reforça na pesquisa é o fato de que a diferenciação se manifesta entre os grupos, mesmo quando o quadro apresenta sinais de integração. Por exemplo, a valorização do servidor, a qualificação profissional e a desconfiança apesar de pertencerem a praticamente todos os grupos, ela possuem significações diferentes entre os grupos. Da mesma forma, elementos como justiça, meritocracia e corporativismo possuem compreensões diversas para os membros, indicando uma tendência para ambigüidades e fragmentação das significações culturais.

Ressalte-se, que o fato de alguns temas ou valores estarem ausentes ou presentes não indica que há sentido pejorativo em sua classificação. Existe apenas a constatação de que a alta administração não conseguiu tornar estes temas uma representação social coletiva para os demais membros da organização. Outra ressalva que deve ser feita refere-se ao fato de que no caso do corporativismo citado acima como ausente na alta administração, é o fato de que a análise situou-se apenas nos discursos presentes nos jornais e intranet da organização. Isto significa que não se afirma que não exista na prática, o comportamento corporativista no grupo dos gestores na alta administração.

## 6 CONCLUSÕES

Esta pesquisa objetivou analisar os efeitos dos processos de modernização, iniciados com a Reforma do Estado, e incentivados pela administração gerencial, sobre a cultura organizacional da secretaria da fazenda do Estado da Bahia. Partindo das principais ações implantadas e seus discursos, além dos discursos produzidos pelos sindicatos e pelos servidores, buscou identificar os principais aspectos culturais desta organização. Além disso, procurou-se verificar em que medida seria possível perceber processos de mudança cultural nesta organização. A partir das discussões feitas anteriormente, é possível apresentar algumas reflexões sobre este processo.

É importante registrar o que é destacado por Rodrigues (2006), Zheng, Qu e Yang (2009), Sahlins (1997), Trosa (2001) e Laraia (2001) sobre processos de mudanças culturais. E estes autores destacam a influência externa como fatores para alteração dos padrões culturais. Em todos os casos, e mais especificamente o pressuposto de Rodrigues (2006) da influência do ambiente institucional sobre a cultura organizacional. Importante lembrar também a concepção de Barbosa (1996, 2003) da influência da cultura nacional sobre a cultura organizacional. Esse argumento de Barbosa coaduna-se perfeitamente com a perspectiva de Dupuis (1996) quando destaca que dentro do conceito de cultura é importante considerar as práticas dos atores, os significados e o contexto em que estas se realizam. Assim, o cenário do que ocorria e ocorre no Brasil é importante para compreender os movimentos realizados nesta organização.

De um lado, tem-se o início do processo de reforma do Estado iniciado formalmente em 1995, e posto em marcha um conjunto de medidas que visavam transformar o modo de gestão das organizações públicas e do próprio Estado. Com os pressupostos de eficiência, eficácia, resultado, valorização do cidadão, entre outros (BRESSER PEREIRA, 1995; ABRÚCIO, 1997; ORBORNE; GAEBLER, 1994; FERLIE et al, 1999), as administrações públicas absorvem estes discursos e de fato começa um processo de transformação das organizações, apoiados por financiamentos de agências internacionais como é o caso do financiamento do PROMOSEFAZ apoiado pelo BID (ABRÚCIO; GAETANI, 2006), que também acabou por influenciar as diretrizes internas na medida em que metas de gestão eram definidas e entre estas metas, estavam a implantação de instrumentos gerenciais para a área de recursos humanos e contemplava a perspectiva de

mudança cultural da SEFAZ (SEFAZ, 1997; PDRAE, 1995). Por isso, é correto afirmar que o processo de mudança organizacional, que esperava mudar a cultura organizacional refletia os discursos externos, fortalecidos por gestores que estavam recém-chegados à organização, fruto do concurso que foi realizado em 1993.

Neste sentido, é correto afirmar que interna e externamente foram criados os contextos que propiciaram o início da modernização da SEFAZ. Assim, é importante registrar o aspecto destacado por Sillince (2007), quando destaca a influência externa dos discursos dentro da organizações, bem como o destaque dado por Bakhtin (1993) sobre o dialogismo e Maingueneau (1976, 2005) sobre interdiscursos que pressupõem que os discursos normalmente podem ser remetidos a outros discursos já existentes para reforçá-los ou confrontá-los. Desta forma, Rodrigues (2006) diz que é fundamental para reforçar o aspecto da influência do contexto institucional sobre processos internos de tentativas de mudanças culturais.

A SEFAZ durante o processo de modernização pode ser vista como uma organização que pretendia deslocar-se de um contexto burocrático, mas que se mostra muito mais patrimonialista em que a influência externa marcava fortemente o modo de gestão. Após 1991, a organização caminha para uma associação com os valores associados ao insulamento burocrático na medida em que começa-se a criar uma “ilha de excelência” no setor público estadual (Nunes, 2003). Após o programa de qualidade, inicia-se um projeto intenso de capacitação e formação do quadro da SEFAZ, que vai cada vez mais torná-la diferente das demais secretarias de estado, conforme foi percebido nas declarações dos entrevistados, e dos discursos proferidos pela alta administração e até mesmo do público externo. Neste aspecto, os discursos dos atores organizacionais são convergentes e é possível identificar uma tendência à *perspectiva da integração* (MEYERSON; MARTIN, 1987), associada ao tema da *qualificação profissional*

Registre-se, entretanto, que a organização ainda nem dispunha de um conjunto de instrumentos burocráticos ao modo weberiano e se projetava para uma administração gerencial no novo modelo de Estado voltado para resultados, eficiência, efetividade e preocupado com o cidadão. No discurso de Bresser Pereira (1995) que fundamentava seu projeto de Reforma do estado, era a burocracia que dificultava o avanço dos projetos do Estado, e neste sentido, seria importante a superação desse modelo na administração pública. Entretanto, a SEFAZ não poderia ser caracterizada como burocrática, estando muito mais

voltada para uma organização clientelista, em que os interesses de diversos atores, políticos, principalmente, estavam sendo atendidos.

Além do clientelismo característico de modelos tradicionalmente patrimonialistas, a organização não dispunha de nenhum instrumento gerencial, que poderia incluir tanto o controle dos processos, como dos resultados, que poderiam ser também característicos do modelo burocrático. Em resumo, o desafio era deslocar-se de uma cultura patrimonialista no sentido das práticas e inadequada no sentido da falta dos controles, para uma cultura gerencial. Esta constatação da permanência da administração patrimonialista mesmo em meio aos processos de modernização da sociedade brasileira é feita por Barros e Prates (1996), Martins (1997), Pinho (1998), Pinho e Sacramento (2011), Abrúcio e Gaetani (2008), demonstrando um erro no pressuposto de Bresser Pereira (1998) ao considerar que os valores patrimonialistas estavam cedendo, existindo apenas como prática na administração pública.

Dentro da visão de Nunes (2003), é possível ainda perceber no movimento da organização uma tendência ao universalismo de procedimento que garantiria aos clientes da organização, o direito à igualdade de condições no atendimento às suas demandas. Esse processo de universalismo de procedimentos seria garantido pelo intenso processo de padronização tanto dos processos como do atendimento às demandas dos cidadãos, na medida em que “todos teriam os mesmos direitos” em termos de atendimento.

Como descreve Nunes (2003), “o universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei”. Isto é, o processo de padronização vai garantir que todos os cidadãos tenham acesso aos mesmos serviços e com a mesma qualidade prestada a qualquer cidadão. Entretanto, das análises realizadas, foi possível perceber a incapacidade de a organização fazer cumprir o ideal da padronização no atendimento às demandas dos cidadãos, na medida em que constatou-se que servidores e unidades ainda mantêm formas distintas de realização de tarefas, que estão definidas formalmente, mas na prática, os indivíduos as realizam conforme entendem mais adequada, dando lugar ao formalismo, conforme descrevem Barros e Prates (1996) como uma discrepância entre a regra formal e a prática cotidiana, presente na cultura brasileira. Entretanto, o universalismo de procedimentos torna-se mais eficiente com a disponibilização dos atendimentos na internet, em que a ação dos indivíduos é menos freqüente do que o atendimento presencial. É possível então dizer que a internet funciona como uma administração paralela para superar as resistências da cultura organizacional.

É possível pensar que na SEFAZ ocorreu exatamente da mesma forma. Embasados nos pressupostos de que o Estado é o pai de todos, de que a competição é desastrosa para as organizações e mais ainda para os indivíduos e que a **igualdade** deve ser buscada no setor público, os servidores resistiram às mudanças que pretendiam trazer para as representações sociais dos indivíduos, novos valores culturais, como a competição individual e coletiva, a remuneração por resultados e o sistemas de avaliação de desempenho. Como estes estavam em conflito com os valores presentes na organização, a leitura dos eventos e acontecimentos novos (SAHLINS, 1997), a partir da estrutura, não permitiu que transformações fossem realizadas nestas representações simbólicas. Segundo Sahlins (1997) é essa relação entre estrutura e evento que permite a transformação dos signos em uma sociedade, desde que os indivíduos consigam ver nesta relação significado que lhes dê alguma sustentação.

No caso da tentativa de implantação de um sistema meritocrático na SEFAZ, este modelo choca frontalmente com os discursos e valores presentes no mundo simbólico dos servidores que compartilhando dos valores presentes no imaginário dos brasileiros, percebem valores **como meritocracia como uma ameaça à igualdade** (BARBOSA, 1996, 2003), já que promove a competição e pode favorecer a desigualdade na medida em que pode permitir que indivíduos, atuando em um mesmo ambiente, recebam salários e benefícios diferenciados. Este discurso está presente na fala do sindicalista e servidores quando descrevem o modelo em implantação como estratégia que vai tornar o ambiente interno competitivo, na medida em que vai favorecer a competição individual, por isso, deve ser rechaçado a todo custo. Então com estas perspectivas de igualdade, não à competição, o Estado como o benfeitor de todos não seria efetivamente fácil encontrar espaço para a inserção de novos artefatos culturais, principalmente se estes estão em conflito com os pressupostos que movem as relações dos servidores.

A SEFAZ poderia ser caracterizada como uma organização de grau bastante alto de insulamento burocrático no que se refere ao seu afastamento das relações político-partidárias, a partir de 1991, mesmo que ainda resistam alguns pontos de vinculação à política partidária. Durante a crise vivida no final do ano de 2008 e todo o ano de 2009, diversos discursos proferidos fora da organização, por pessoas externas a ela, davam conta de seu afastamento do campo político, o que he garantia independência de ação, mas reforçava o aspecto da falta de **participação da sociedade**, destacado por Paes de Paula (2001, 2005) sobre o caráter **autoritário** da reforma gerencial.

Temas importantes não passam pelas representações sociais dos indivíduos como **cliente, transparência, responsabilidade social, eficiência, eficácia, trabalho em equipe**. Alguns entrevistados demonstraram que o envolvimento dos servidores com a organização é pequeno de maneira tal que os discursos organizacionais não conseguem invadir o mundo destes servidores. Essa falta de envolvimento se manifesta principalmente na falta de conhecimento sobre as ações realizadas pela organização. Aqui muitos se manifestam atribuindo à alta administração a responsabilidade por esse problema, o que nos remete à discussão de Barros e Prates (1996) sobre mais uma característica da cultura brasileira de atribuir sempre a terceiros as responsabilidades pelas decisões que os afetam. Isso fica claro nos discursos dos entrevistados, sendo contestado em parte pela experiência de alguns gestores que destacaram que muitos nem abrem os emails institucionais, o que dificulta o processo de comunicação com esses servidores. Neste sentido, a falta de envolvimento com a organização leva ao afastamento inclusive da leitura das informações que são veiculadas por emails da organização para todos os servidores.

O ideal da **meritocracia** na SEFAZ, apesar de existir no Brasil como sistema e não como ideologia, desde a constituição de 1934, só foi implantado pela primeira vez em 1978 com a primeira seleção para auditor fiscal. Mesmo assim, quando começa seu processo de modernização, ainda mantinha processos e ideologias patrimonialistas, com forte viés clientelista. Como diz Barbosa (2003) se nem mesmo há um sistema meritocrático, mais difícil se torna desenvolver uma ideologia da meritocracia. Se sem um sistema de mérito torna-se difícil implementar qualquer processo de **meritocracia**, a falta de ideologia prejudica ainda mais. Mas pode-se dizer que embrionariamente tentou-se um sistema de meritocracia na SEFAZ, a partir desse processo de modernização, que foi “engolido” pela **ideologia da igualdade** e das **relações pessoais** presentes na organização. Interessante é o percurso que a autora faz para mostrar como a ideologia da meritocracia não conseguia inserir-se no contexto brasileiro porque os políticos eram contrários aos seus princípios. Segundo a autora, na batalha entre o “pistolão” e o mérito, o pistolão venceu. Na SEFAZ não é mais o pistolão para o ingresso no setor público, mas o mérito encerra-se nesta fase. As formas de ascensão aos cargos dentro da organização sofrem ainda de desejo de serem preenchidos ao sabor dos grupos dominantes.

A discussão de Barbosa (2003) sobre meritocracia e igualdade parece ser destaque dentro da SEFAZ. A meritocracia existe apenas no que se refere à entrada na organização que se dá pelo concurso público onde “ todos podem ter acesso igual, a chamada igualdade de



oportunidades ou igualdade competitiva”(BARBOSA, 2003, p. 32). Entretanto, uma vez dentro da organização, o sistema de meritocracia se desfaz dentro das relações pessoais e clientelistas, onde os indivíduos se comportam em relação ao Estado como “ um ser reativo, acomodado, esperando da ação do Estado e da sociedade a solução de seus problemas, despreocupado de onde vem o seu salário”(BARBOSA, 2003, P. 26).

É importante registrar que apesar de formalmente existirem os instrumentos formais de meritocracia, a ideologia da meritocracia nas palavras de Barbosa (2003) não existe. Existe um sistema meritocrático apenas para uma parte do processo, mas longe da ideologia de mérito para o funcionamento de toda a organização. É possível entretanto acrescentar que na SEFAZ nem mesmo existe um sistema de mérito institucionalizado, já que a instituição que funciona é a do corporativismo e clientelismo, e o sistema de avaliação existente serve apenas para legitimar o valor patrimonialista presente.

A modernização da SEFAZ caminhou em duas direções: a primeira no que se refere às soluções em tecnologia que permite destacar a importância dos clientes, a partir de ferramentas de auto-atendimento, como a internet, fale-conosco e *call-center*. Neste percurso, a SEFAZ evoluiu bastante, sendo considerada em alguns anos seguidos uma das melhores instituições no atendimento ao cidadão, através do prêmio **cliente-cidadão**. Por outro lado, tem-se as ações no campo das relações sociais que aqui parecem não ter evoluído, ou pelo menos modificado muito dentro da perspectiva que se disseminou no início do processo de modernização.

Silva e Fadul (2007) falam desse “descompasso” entre as ações no campo das tecnologias de informação e as ações voltadas para a área de recursos humanos, destacando que a alta administração privilegiou mais aquela do que esta. A consciência de que seria difícil avançar com as pessoas, principalmente, se no início se discute, por exemplo a necessidade de um programa de qualidade ou mesmo se é necessário chamar o contribuinte de cliente ou contribuinte contribuiu com esta estratégia de ação. Neste sentido, ainda considerando os aspectos culturais e históricos que rondam as decisões dos atores, depender destes poderia retardar ainda mais os processos como ocorreu com os demais processos de gestão de pessoas a exemplo do PDF, Plano de Carreira e GDFISCO. Parte das resistências promovidas pelos indivíduos capitaneados pelo sindicato pode ser bem ilustrada pelo que declara Barbosa (1996) sobre estes fenômenos.

Esse discurso parece resumir adequadamente o que teria sido o comportamento dos servidores durante o processo de modernização. Resistência à avaliação, à medição, à

competição, busca do consenso e liderança democrática e participativa . Esse texto de Barbosa (2003) se reforça com o que Pinho e Sacramento (2011) e Abrúcio e Gaetani (2008) identificaram ainda como valores presentes na administração pública brasileira. Os primeiro destacam a presença de aspectos do patrimonialismo, enquanto os seguintes reforçam a existência de fortes corporações e cartórios dentro da administração pública que deveriam, no mínimo ser neutralizados.

Outro ponto de resistência ao processo de modernização está associado à questão do pressuposto que os indivíduos têm sobre o papel do Estado e as empresas públicas. É verdade que o Brasil, diferentemente do que se verifica , por exemplo, nos Estados Unidos, o Estado foi o promotor do desenvolvimento (NUNES, 2003), ou ainda o Brasil recebeu um Estado pronto oriundo da Coroa portuguesa (BARBOSA, 1996). A história mostra que o Estado brasileiro sempre se caracterizou como o promotor do bem-estar dos seus cidadãos, que o percebem como seu pai e protetor.

Segundo Rodrigues (2006), quando de sua pesquisa sobre mudança cultural em uma empresa de telecomunicações, ficou claro como os servidores percebiam o Estado e as empresas a ele ligadas. Segundo a autora, e baseando-se em entrevistas realizadas, “empresas estatais eram reconhecidas como bons empregadores, e a Telemig fornecia benefícios geralmente indisponíveis no setor privado. A ideia da grande família incluía a proteção ao emprego”(RODRIGUES, 2006, p. 544). Essa percepção é reforçada nos trabalhos de Carrieri (2001) quando discute os benefícios que o sindicato da referida empresa pretendia manter mesmo depois da privatização da companhia. Diante disto, parece evidente que a percepção dos servidores públicos não mudou muito. O Estado continua com a função primordial de atender aos seus servidores em todos os seus pleitos, sem com isso exigir qualquer esforço adicional.

As mudanças propostas pela Reforma do Estado significavam, entre outras coisas, reduzir a capacidade do “pai” de atender às demandas de seus filhos que ficariam desamparados caso isso ocorresse. Com uma visão paternalista sobre o Estado, com a aversão à competição individual, com os pressupostos trazidos implícitos nos processos de modernização, dificilmente estes encontrariam elementos simbólicos nos quais se aliar para promover alteração nas representações sociais dos indivíduos. É possível ainda reforçar o que Hofstede (2001) encontrou em sua pesquisa sobre a cultura brasileira no que se refere à percepção sobre o submeter-se ao risco. As mudanças indicavam a necessidade de transformar o servidor acostumado a ter todos os benefícios do Estado em um indivíduo responsável pelo

seu sucesso individual, como ocorreria com os processos de avaliação de desempenho e promoção, prêmios por desempenho. Assim, a resistência se sustenta nos pressupostos que permeiam o símbolo que possui o Estado para cada indivíduo.

Um outro ponto que se sobressai da discussão sobre a concentração de poder dentro da abordagem de Barros e Prates (1996) é o que se pode questionar a existência de **poder sobre quem ou sobre o que**. No caso desta organização, as relações pessoais, o clientelismo, o corporativismo e o personalismo são tão presentes que o exercício do poder formal é bastante relativizado. O gestor então se encontra entre a incapacidade de gerenciar adequadamente os recursos humanos, já que todos os aspectos acima se manifestam e se fortalecem pela dificuldade ou quase impossibilidade de controlar, premiar e punir os servidores e a perda sucessiva de controle sobre os processos, já que cada vez mais eles estão migrando para a internet. Sendo assim, o ideal de concentração de poder se perde, tanto mais pelos fatos acima citados e menos pelo exercício pleno da democracia.

Não se trata de avanço democrático especificamente, mas perda significativa de controle sobre processos e pessoas. E neste sentido, as percepções dos indivíduos durante as entrevistas revelam o surgimento de um novo significado do papel do gestor dentro desta organização, que pode ser confirmado pelo dilema do “gerente caboclo” de Junquilha (2004). Diferente entretanto dos achados de Junquilha (2004) que coloca o dilema entre o gerente(gerencialista) e o burocrata, no caso da SEFAZ, o dilema se coloca entre o patrimonialista, o burocrata e o gerente. E neste cenário, qualquer gerenciamento torna-se extremamente complexo.

Um aspecto que se revela ainda no processo cultural analisado é a categoria da busca pela estabilidade das condições econômicas e políticas, por exemplo. As análises permitiram identificar que há uma luta freqüente dos membros da organização por uma situação confortável dentro dela. Instrumentos que reflitam a incerteza sobre os resultados são reinterpretados como ameaça ao futuro o que poderá gerar perigos para os indivíduos. Neste sentido, qualquer elemento com caráter incerto é fortemente combatido. O PDF, o GDFISCO e a gratificação da produção foram fortemente rechaçados porque representavam uma ameaça à certeza de recebimento de valores importantes para a sobrevivência dos indivíduos.

No caso da gratificação da produção, por exemplo, entre os anos de 1996 a 2004, a remuneração variável dos servidores saiu de 70% para 0%. Isto significa que no passado, o servidor dependia do resultado de seu trabalho para receber 100% de sua remuneração. Ele tinha 30% fixo, e das autuações, ele completaria os 70% restante. Atualmente, com autuação

ou não, os 100% da remuneração estão garantidos. Se por um lado, isso é confortável do ponto de vista do servidor, no que se refere ao trabalho com foco no aumento do resultado organizacional, essa alteração não deve contribuir com essa perspectiva, apesar de reconhecer a importância da tranquilidade para o desempenho de qualquer tipo de atividade. A luta dos ATEs também pela constituição do crédito tributário que tantos conflitos gerou, também é fruto dessa busca pela estabilidade e redução das incertezas. Segundo eles, o não alcance desses objetivos “poderia” facilitar a demissão no futuro com mudanças nas regras legais.

Esse contexto reflete uma reunião de pressupostos que ao final transforma a administração pública em um conjunto complexo de administrar. Falta a visão individualista que permitiria a competitividade interna, associa-se à visão de Estado como o pai de todos os servidores que a todos deve atender e o clientelismo corporativo que transforma os instrumentos potenciais de transformação em meros elementos do formalismo que com o “jeitinho” se tornam inócuos. Dentro deste caldo cultural processos de mudanças parecem impossíveis de avançar.

Uma questão de importância fundamental nos processos de mudança cultural no setor público é o papel do líder neste processo. Diferente do que pressupõem Schein (2004), Deal e Kennedy (2001) que atribuem ao líder o papel de condutor de mudanças culturais, no setor público a figura do gestor é muito relativizada, na medida em que os períodos de gestão dependem da continuidade política ou não, bem como dos fatores culturais que foram identificados neste trabalho. Os entrevistados não percebem os líderes como elementos fundamentais nas relações estabelecidas na organização, primeiro em função do próprio trabalho de caráter muito individualizado, o que reduz a necessidade de contatos constantes, e depois, os fatores como clientelismo e corporativismo são responsáveis por reduzir a influência dos gestores neste processo, conforme reforçam os achados de Junquillo (2004) quando analisa as características de gestores públicos.

Percebeu-se que a integração é possível apenas no nível dos indivíduos em relação ao próprio trabalho, não em relação às relações pessoais. Isto significa que os servidores são capazes de se reunirem para discutirem um trabalho de qualquer um deles e até realizá-lo, mas toda a relação se esgota neste nível de relação. Rituais de integração, como festas de final de ano, aniversário e outros não conseguem aderência dos indivíduos, e mais do que isso. Eles os vêem como forma negativa, interpretando como ação da alta administração para manipular a consciência dos indivíduos como forma de demonstrar graus de integração. No que se refere à organização, as entrevistas e as observações demonstram a falta de envolvimento com a

organização refletido no discurso de desconhecimento de aspectos muito elementares da vida organizacional. No passado isso ficou registrado no desconhecimento das metas organizacionais durante a pesquisa em 2002, e na atualidade fica registrado pelas constantes respostas de desconhecimento de aspectos da organização, como a avaliação de desempenho, gestão pública, plano de carreira, entre outros.

Rodrigues (2006) e Carrieri (2001) destacam o papel da contracultura no processo de resistência à implantação de “novas culturas corporativas”. Neste contexto, é possível identificar essa nova cultura corporativa como o conjunto de valores disseminado pela alta administração, conforme descrito no tópico que analisou os discursos organizacionais. Em contraposição àqueles discursos, a contracultura defendida pelo sindicato e grupos de interesse consegue resistir de forma a impedir ou modificar a cultura corporativa que se pretende instalar. Assim foi possível verificar nos discursos do sindicato, desde os anos de 1991, mesmo quando havia dois sindicatos como eles procuraram disseminar informações que iriam contra as propostas da alta administração.

Segundo Rodrigues (2006) a resistência ou a estratégia da contracultura apresentada pelo sindicato foi importante para barrar as mudanças propostas pela diretoria da empresa naquele momento. No caso do SindSEFAZ, os discursos utilizados se assemelhavam muito ao que é descrito por Carrieri (2001) para resistir às mudanças pretendidas pela direção da empresa estudada. No caso do sindicato dos servidores da SEFAZ, muitas notícias eram trazidas em forma de piadas, demonstrando a ironia sobre os processos de mudanças que pretendiam ser instalados. Alguns programas eram mais comentados do que outros, mas todos foram objeto de ironias e piadas na tentativa de desqualificação e impedir que as mudanças fossem realizadas na forma que foram definidas pela alta administração ( RODRIGUES; COLLINSON, 1995)

No caso da mudança na empresa estudada por Carrieri (2001), quando da proximidade da privatização, Rodrigues (2006) destaca que os empregados teriam um novo papel na empresa, além da mudança de foco da própria empresa. Neste caso, a empresa sairia de uma burocracia, ainda que eficiente, mas ainda preocupada consigo mesmo, para focar no cliente. E para isso, o empregado deveria mudar de comportamento. Segundo Rodrigues (2006, p. 540), “empregados deveriam encontrar maneiras de aumentar suas habilidades. Quanto mais aquelas competências eram valorizadas pelo mercado de trabalho, maiores as possibilidades de manter o emprego atual na Telemig ou encontrar um emprego em outro lugar”. Esse trecho mostra a diferença entre as mesmas ações e seus efeitos, dependendo do

espaço organizacional ou de outros condicionantes. A mudança na Telemig obrigou os trabalhadores a se aperfeiçoarem cada vez mais para continuarem empregados, na SEFAZ, o aumento das habilidades serviria apenas e exclusivamente para aumentar os salários durante o processo de promoção.

O ideal da “competição individual” também foi refutado pelos membros da Telemig. Segundo Rodrigues (2006, p. 549), “os empregados não aceitaram a competição, o lema da nova cultura corporativa, como realmente os líderes da companhia imaginaram.” Esse comentário é importante primeiro para reforçar a similaridade com a SEFAZ e depois lembrar o discurso de Barbosa (1996, 2003) em que a sociedade brasileira é avessa à competição individual. A igualdade é o lema do servidor público brasileiro que se reflete também na SEFAZ.

Sobre a integração ou o mito da grande família, a SEFAZ se perdeu. Primeiro porque não levou em conta a falta da família e estruturou as ações como se a família existisse. Como os conflitos internos e a falta de identificação com a organização são relativamente importantes, as ações para a criação da cultura corporativa que contivesse a grande família como representação social não surtiram o efeito desejado. Evidentemente que o ideal da grande família choca frontalmente com a própria natureza do trabalho fiscal realizado pelos servidores, conforme já mencionado anteriormente, e bem sinalizado por Barbosa (1996, 2003) e Rodrigues (2006). Como não há nenhum elemento simbólico no contexto da organização que remeta ao mito da grande família, dificilmente se conseguiria reestruturar a subjetividade dos indivíduos ao ponto de eles começarem a perceber a emergência de um novo símbolo organizacional que significasse uma grande família.

As perspectivas da diferenciação e fragmentação na perspectiva de Rodrigues (2006) advogam que elas ocorrem quando a base moral da integração é desafiada. Enquanto os valores são compartilhados por todos, não há que se falar em diferenciação ou fragmentação. Entretanto, “quando gestores são vistos desafiando o campo moral sobre o qual o ideal de unidade é baseado, as divergências aparecem fazendo surgir as diferenciações e fragmentações. Neste novo contexto, enquanto os funcionários tentam reconstruir o passado que pode permitir a identificação do grupo, a empresa é vista como interessada em si mesma, sem a preocupação com os funcionários. Cada um dos elementos como Plano de Carreira, PDF, GD Fisco representava a quebra da unidade ideal, mesmo que outros elementos pudessem representar a diferenciação entre grupos, mesmo antes desses projetos.

É importante registrar que o processo de mudança cultural pode se dar tanto por fatores internos da própria cultura, como por fatores externos que ao influenciar a organização pode produzir novas formas de interpretar os elementos organizacionais ou produzir a construção social de novos valores culturais. Além disso, dentro da abordagem funcionalista da cultura que concebe os líderes como representantes legais da cultura bem como o promotor das mudanças culturais (SCHEIN, 2004; DEAL; KANNEDY, 2000), esse processo não se confirma dentro da organização na medida em que os gestores não são vistos como nenhum tipo de herói organizacional, além de possuírem baixa capacidade gerencial, dadas as circunstâncias do próprio trabalho, como autonomia dos servidores e estabilidade no emprego que dificultam a adoção de medidas corretivas caso o servidor não adote as recomendações feitas pela alta administração.

Outro aspecto desse processo é o próprio comportamento dos líderes e dos liderados que em uma relação corporativista, paternalista e clientelista transformam os instrumentos gerenciais em meras peças de retóricas, usadas apenas para destacar o formalismo destacado por Barros e Prates (1996). Neste sentido, os gestores representam muito pouco nas representações sociais dos membros da organização, o que os impede de figurarem como representantes legítimos da cultura organizacional, acrescentando-se ainda que os mandatos são temporários e ainda estão ao sabor do clientelismo político que os torna vulneráveis no exercício de seus cargos. Por isso, o tipo de gestão aqui praticado pode ser muito bem caracterizado como uma “gestão fragilizada”, onde os indivíduos não possuem plena capacidade de tomada de decisão, e utilizam os critérios personalísticos para fazer cumprir as metas organizacionais (JUNQUILHO, 2004).

Dificulta também o processo de mudança no setor público o poder que possuiu os sindicatos durante os processos de mudança. Isso juntamente com os servidores de um modo geral. Os discursos do sindicato, carregados com a lógica de proteção do Estado e da proteção dos servidores, foram capazes de mobilizar os funcionários que conseguiram alterar significativamente as propostas originais elaboradas pela alta administração. Neste sentido, os discursos do sindicato não só carregavam a cultura(ou contracultura à cultura corporativa), mais também o poder de influenciar na transformação ou manutenção cultural conforme descreve Hardy e Phillips (2004) e Bertero (1996). Como o sindicato “conduzia” mais adequadamente as representações sociais e os elementos simbólicos dos servidores, seu discurso congregava muito mais do que o discurso inovador e “destruidor” da cultura corporativa.

Quando qualquer indivíduo analisa a SEFAZ a partir do mundo externo pode entender que a SEFAZ é um modelo de excelência no serviço público dado o seu conjunto de instrumentos gerenciais modernos, que inclui avaliação de desempenho, plano de carreira, sistema de capacitação permanente, conjunto de metas e valores bem definidos e planejamento estratégico formal. Entretanto, estes elementos estão longe de representar para o público externo os significados compartilhados internamente pelos membros da organização, bem como o significado original pretendido pela alta administração. Pensados como instrumentos de gestão que incluía inclusive possibilidade de mudança cultural, eles foram reinterpretados pelos membros da organização que lhes atribuíram um novo significado que está muito distante de representar o mesmo sentido atribuído no início deste processo.

A análise da perspectiva de mudança cultural nesta organização poderia ser feita comparando com a proposta de Hatch (1993) que segundo a autora, as mudanças culturais ocorrem quando é possível inserir novos artefatos no contexto ou se modificam as significações dos que já existem. É possível então assumir a cultura não como um conjunto estático de pressupostos, valores e artefatos, e sim como um processo dinâmico em que esse conjunto pode sofrer variações ao longo do tempo. São as interpretações e reinterpretações possíveis dentro do mesmo contexto cultural. Para Hatch (1993) a mudança cultural é possível, desde que se consiga inserir no contexto organizacional o artefato e este consiga transformar-se em símbolo pelo processo de simbolização (HATCH, 1993) ou consiga passar a representar algum valor que em seguida vai habitar o inconsciente dos indivíduos, transformando-se em pressuposto básico (SCHEIN, 2004).

No caso da SEFAZ, foi possível perceber que, inicialmente esses artefatos por si só representavam significados diferentes para a alta administração e parte dos servidores. Essa interpretação inicial foi suficiente para tentar manter tais elementos fora do universo simbólico dos indivíduos, como se percebeu com o programa de qualidade, o PDF, o Plano de carreira e a avaliação de desempenho. Enquanto para a alta administração eles representavam a modernidade e a possibilidade de buscar maior eficiência, eficácia, os servidores os viam como aumento de controle, aumento de trabalho, recompensa por trabalhos passados, discriminação contra os aposentados, possibilidade de inserir a competição entre os indivíduos, e por isso deveriam ser fortemente combatidos.

A mudança ocorreria se aqueles artefatos conseguissem desenvolver nos indivíduos novos valores presentes na então desejada cultura corporativa. Como os elementos passaram ou já representavam significados diferentes, e a alta administração não possuía



poder suficientemente grande para impor sua vontade, em função das capacidades dos indivíduos e das limitações impostas ao setor público, como a estabilidade por exemplo, os processos foram sendo “vencidos” pela contracultura dos outros atores organizacionais e pelo sindicato. Essa limitação de poder foi observada tanto no momento das mudanças dos processos como após a implantação dos processos na medida em que os gestores incorporaram **a visão clientelista e corporativista** e começaram a tratar os instrumentos com sentidos completamente diferentes do pretendido pela alta administração, o que tornou os instrumentos inócuos, perdendo qualquer possibilidade de conduzir possíveis mudanças culturais pelo processo de simbolização proposto por Hatch (1993).

Outro aspecto que pode reforçar essa dificuldade de transformação simbólica é proposta por Rodrigues (2006) ao descrever que ambientes institucionalizados possuem maior capacidade de fornecer apoios para processos de mudanças culturais, pelo menos no nível dos dirigentes, e provavelmente ao longo de um tempo no nível dos demais trabalhadores. Isto significa que durante o processo de reforma do estado, absorvido pela SEFAZ e seus dirigentes, o contexto institucional não poderia ainda ser totalmente caracterizado como fornecendo sinais definitivos de que os novos valores para as organizações públicas eram a eficiência, a eficácia, os resultados e a valorização do cliente/cidadão. Havia sim, uma proposta do governo federal que se espalhou pelos governos estaduais, mas com pouca força para patrocinar grandes transformações no interior das organizações, que por sua vez se apoiavam nos discursos dos sindicatos nacionais para resistirem às tentativas de reforma o que em certa medida conseguiram.

Vistos a partir de interpretações completamente diferentes, e de suas próprias histórias de vida, a “lente que permite aos indivíduos interpretar o mundo” organizacional da SEFAZ não permite que eles interpretem os movimentos da alta administração da mesma forma que esta a interpreta. E neste sentido, a mudança ou a perpetuação de valores culturais existentes dependeria muito de diversos fatores, mesmo considerando que mudanças culturais não se processam de forma automática e a partir da vontade e deliberação do corpo dirigente de uma organização.

Essa não inserção dos novos valores está associada à falta de institucionalização destes valores na sociedade brasileira (BARBOSA, 1996, 2003; RODRIGUES, 2006), à falta de poder dos gestores de influenciarem os seus subordinados (Junquilha, 2004), o conjunto de valores que movem os movimentos sindicais no Brasil e à própria capacidade de resistir com a contracultura por parte dos grupos que questionam os novos valores organizacionais.

Outra abordagem que fundamenta este trabalho é a visão das perspectivas culturais destacadas por Meyerson e Martin (1987), Martin e Frost (2001), Fischer et al (1993) e Carrieri (2001). Para estes autores, a cultura das organizações deve ser analisada a partir das perspectivas acima mencionadas, já que por tratar-se de um mundo simbólico, possivelmente os membros organizacionais não compartilhariam completamente todos e os mesmos significados dentro da organização. Assim sendo, alguns poucos significados seriam compartilhados inteiramente, o que representaria a perspectiva da integração, outros significados seriam compartilhados apenas por grupos distintos em função de fatores que diferenciam um grupo do outro, e alguns significados seriam compartilhados apenas temporariamente pelos membros organizacionais.

Esta análise foi feita por compreender que a alta administração em seu movimento de modernização assumiu o discurso de tornar a organização “um lugar em que todos tivessem orgulho de trabalhar” e que fosse um local onde houvesse fortemente a integração entre os indivíduos. Neste sentido, tornou-se importante verificar se há e quais valores poderiam ser compartilhados a partir das perspectivas descritas acima. Os dados demonstram como a organização atuou para tornar a organização “uma cola cultural” a partir dos instrumentos e ações implementadas.

Os valores da cultura corporativa podem ser resumidos a partir dos discursos que constam no tópico que analisou as ações da organização. Percebe-se que a alta administração não só dissemina uma visão da cultura organizacional como uma “cola” que conseguiria unir os indivíduos, na medida em que não considerou os diversos grupos e conflitos latentes e visíveis dentro da organização. As ações implementadas como programa de qualidade, PDF, plano de carreira, avaliação de desempenho, os diversos seminários realizados, cursos, entre outras ações, foram desenvolvidos com o pressuposto de que seria possível congregiar todos os interesses dentro de um mesmo guarda-chuva cultural.

Temas como eficiência, eficácia, valorização do resultado, comprometimento, competição, profissionalização, harmonia entre os servidores, auto-desenvolvimento, valorização do cliente, produtividade, flexibilidade, qualificação profissional, meritocracia, trabalho em equipe, transparência e valorização das pessoas são os preferidos e disseminados pela cultura corporativa. Discursos e ações puderam ser encontrados e analisados ao longo deste processo. Nem mesmo o plano de carreira que contempla os dois grupos do fisco, Auditor Fiscal e Agente de Tributos Estaduais contemplou qualquer significado diferenciado, mesmo com carreiras que possuem trabalhos e formas de

atuação muito diferentes. Neste sentido, a visão da organização se aproxima muito da perspectiva da integração em que os valores teriam uma aceitação total e todos os membros compartilham igualmente como a alta administração deseja.

A cultura corporativa disseminada não necessariamente consegue ser apreendida por todos os servidores, o que permite o surgimento de subcultura, ou a configuração da perspectiva da diferenciação. Na perspectiva dos servidores, dificilmente os temas tratados pela cultura corporativa ganham significado já que a interpretação que estes fazem dos processos organizacionais não coincidem com a perspectiva da alta administração. Apenas aqueles valores que de alguma forma fazem sentido, ou podem alinhar-se com perspectivas dos servidores ou que as práticas podem levar a algum benefício para o servidor são compartilhados integralmente pelos servidores. É o caso, por exemplo da *qualificação profissional*, associado à figura da formação e dos treinamentos, principalmente no que se refere à busca de cursos de nível superior. Além disso, a qualificação profissional consegue permear o discurso de todos os grupos aqui analisados, e é como em certa medida a SEFAZ é reconhecida no ambiente externo.

Para muitos servidores, o que caracteriza a SEFAZ é a qualificação dos seus funcionários. Auditores, Agentes de tributos e técnicos administrativos compartilham este tema. Possivelmente a prática de ações que reforçam este valor, na perspectiva de Deal e Kennedy (2000), que defendem que valores sem práticas associadas tendem a desaparecer, está associada à motivação financeira. Depois da implementação do plano de carreira, toda movimentação vertical obedece ao requisito mínimo de possuir curso superior e após o nível 4 do referido plano apenas com pós-graduação os indivíduos conseguem ascensão às classes mais altas. Entretanto, apesar do consenso sobre este aspecto, as motivações são diferentes. Enquanto a alta administração visa qualificar para melhorar a eficiência e os resultados, a qualificação aparece no imaginário dos indivíduos primeiro como possibilidade de ganhos financeiros. É o típico tema que associa uma ambigüidade em si mesmo. O discurso é o mesmo no que se refere à caracterização da organização, mas o que motiva o grupo de servidores não é o mesmo que motiva a alta administração. É a ambigüidade manifestada que caracteriza a perspectiva da fragmentação.

Um tema tratado pelos funcionários, mas que não aparece nos discursos e práticas organizacionais é *a igualdade*. Esse talvez seja um dos temas em que **a diferenciação** se apresenta de forma particular. A alta administração e os auditores fiscais não compartilham esta visão de igualdade enquanto os técnicos administrativos e agentes de tributos estaduais de

alguma forma parecem compartilhá-lo. Historicamente, os ATEs e os técnicos ocuparam espaços menos importantes na hierarquia da SEFAZ. Eles entendem que são tão capazes quanto os auditores, e por isso defendem que não é justo que eles façam determinados trabalhos e recebam remuneração menor do que a remuneração de auditor ou de agente de tributos como é o caso dos técnicos administrativos. Outros temas como democracia e participação, também parecem estar mais associados a grupo de agentes de tributos e técnicos administrativos e menos aos auditores fiscais

Como frisa Barbosa (1996, 2003), em nome de uma isonomia, os servidores pleiteiam inicialmente enquadramentos em cargos melhores (AF ou ATE) por terem exercido atividades que eram restritas aos cargos de ATE ou AF. Neste sentido, na visão de parte dos servidores, seria necessário que a organização reparasse a injustiça cometida com estes servidores. Muitos deles conseguiram através da justiça o enquadramento e muitos técnicos administrativos tornaram-se ATE ou AF, e alguns ATEs tornaram-se AF. É interessante como a noção de igualdade lança por terra o valor que por outro lado aparece no grupo de AF e no discurso da alta administração, mas está ausente, por pura lógica, dos discursos dos ATEs e técnicos administrativos, que é a *meritocracia*.

Ressalve-se que mesmo os AFs quando falam de meritocracia, estão associando-a muito mais ao processo de entrada no cargo e fortemente influenciado pelas tentativas de enquadramento de outros indivíduos no cargo de auditor, como sempre ocorreu na organização, e menos à meritocracia para o avanço nas carreiras. Porém, após a entrada pelo concurso, o discurso da meritocracia também desaparece do discurso dos AFs. A meritocracia também aparece quando se está defendendo por exemplo a diferença salarial entre AFs e ATEs, como é o caso recente em que o governo do Estado mantém um limite salarial para o funcionalismo público do poder executivo. Como o limite está abaixo da remuneração dos auditores, muitos ATEs vão se aproximando deste limite e passam a ser remunerados igualmente aos auditores fiscais.

A meritocracia no discurso da alta administração se perdeu nos discursos da igualdade, da não competição, do direito adquirido do sindicato e dos servidores. A análise dos documentos permitiu identificar o que Barbosa (1996, 2003) afirmava sobre os pressupostos que movem os valores culturais no Brasil. Ela só existe no discurso da alta administração, mas também começou a perder sua força na medida em que os instrumentos inseridos na organização tornavam-se inócuos para produzir os efeitos de uma verdadeira meritocracia.

A *padronização* também é outro tema no discurso organizacional que praticamente só permeia a alta administração. Seria correto afirmar que a *autonomia* funcional seria o valor compartilhado pelos três grupos aqui analisados, mas não compartilhada pela alta administração que esforçou-se inicialmente para implantar um modelo padronizado de atuação. O comportamento no trabalho, observado a partir do trabalho de campo e das entrevistas permite verificar que a autonomia pode ser um valor cuja perspectiva da integração seria correto associar aos grupos de técnicos administrativo, agente de tributos e auditores fiscais. E em nome da autonomia, é correto afirmar que apesar de todo o processo de modernização, *o formalismo* ainda se faz presente nas relações existentes na organização. Há um conjunto de normas e procedimentos, mas que cada indivíduo atua como entende ser mais adequado para a solução do problema que ele está enfrentando.

Um outro significado compartilhado pelos indivíduos dentro da organização que acaba por destruir qualquer perspectiva de meritocracia é o “*clientelismo do baixo clero*”. Normalmente o clientelismo é associado às relações existentes entre políticos e gestores de órgãos públicos. Dificilmente se verifica no nível operacional como os indivíduos se comportam e quais as representações sociais mais compartilhadas entre eles. Neste sentido, o clientelismo parece ainda ser a moeda de troca presente fortemente nas relações estabelecidas entre os membros desta organização.

O *clientelismo* ficou muito marcante quando da implantação tanto do plano de carreira como da avaliação de desempenho. E aqui vale lembrar que parece um valor que estaria dentro da perspectiva da integração, pois a prática gerencial e dos servidores reafirma tal percepção. Como já mencionado, a avaliação de desempenho compõe uma parte dos critérios de promoção. Significa que todos os servidores precisam de uma nota mínima de 7,0 para poder ser promovido. Então o que se percebeu é que há uma articulação entre superiores e subordinados que tem como consequência a atribuição de notas “adequadas” ao processo de promoção, e não adequada ao trabalho que cada um desenvolve.

O caráter *personalístico* que envolve a gestão pública, em que no lugar do profissionalismo, as relações pessoais determinam a mobilidade vertical dos indivíduos (Barbosa, 2003) seria um fator. A falta de profissionalização da gestão pública nesta organização que deixa o gestor refém dos subordinados na medida em que “**fica no ar a ideia de que hoje você é chefe, mas amanhã você será subordinado. Com isso, é possível que eu retribua na mesma moeda a nota da avaliação que foi atribuída ao subordinado**”, gerando assim um círculo vicioso dentro do processo de avaliação. A meritocracia perde para

a relação clientelista e corporativista. E neste aspecto, *a perspectiva da integração* se torna visível porque os grupos analisados se beneficiam da prática, e a organização concorda com ela na medida em que a mantém nos mesmos moldes e ainda propaga a existência da excelência desse modelo.

Apesar de as perspectivas da integração e diferenciação serem menos complexo de identificar, **a perspectiva da fragmentação** também se apresenta nas representações dos membros da organização. Tomando como referência que ela representa as ambigüidades e o compartilhar temporário, foi possível verificar em primeiro lugar as ambigüidades na interpretação dos elementos que vão sendo inseridos na organização. O prêmio por desempenho fazendário, o programa de qualidade e o programa Satisfaz, por exemplo, são aqueles que permitiram diferentes interpretações pelos diversos grupos. A expressão justiça é outro elemento que no contexto organizacional revela as compreensões mais fragmentadas por parte dos servidores. Por fim, neste contexto, os conflitos existentes permitem que cada grupo faça sua própria interpretação dos eventos. No sentido da transitoriedade do compartilhamento de valores, **a remuneração** parece ser um dos poucos artefatos que temporariamente consegue reunir os diversos grupos, ainda que seja possível perceber divergências sobre alguns aspectos mesmo dentro do tema da remuneração.

A retomada do objetivo principal desta pesquisa pode contribuir para a compreensão adequada dos fenômenos aqui analisados que foi investigar como a reforma gerencial influenciou a cultura organizacional da Secretaria da Fazenda do estado da Bahia, a partir de 1995. Os dados aqui analisados permitem inferir o que já foi feito acima, mas podem ser destacados outros pontos a seguir.

Em primeiro lugar, observa-se que a alta administração foi bastante rápida em incorporar no seu discurso os pressupostos da reforma gerencial e iniciar sua implementação na organização que por sua vez, com a ajuda de vários atores organizacionais, possibilitou o avanço significativo em algumas áreas, mas dificultou e até inviabilizou este processo em outras. É público e notório que se a análise fosse feita apenas no nível dos artefatos visíveis, poder-se-ia concluir que a organização transformou-se completamente em uma organização voltada para a eficiência, eficácia, valorização do cidadão, valorização dos servidores, transparência entre outros aspectos que estão presentes no discurso organizacional.

O avanço, por exemplo, em serviços disponibilizados na internet para os clientes/contribuintes por si só daria a dimensão do avanço na organização. Da mesma forma, os instrumentos formais no que se refere à padronização, sistemas de fiscalização e controle,

sistemas gerenciais, sistemas de acompanhamento de metas e resultados, sistemas de indicadores de gestão e os sistemas de gestão de pessoas. Neste último ficaria evidente, observando apenas a existência do artefato, que a SEFAZ deu um salto muito grande no que se refere a implantação de instrumentos vinculados ao modelo gerencial proposto pela Reforma Gerencial. Para alguns trabalhos sobre cultura organizacional, que apenas analisam os aspectos formais da cultura, como se eles fossem seus representantes legais, esta organização seria o modelo ideal como um sindicalista afirmou do completo alinhamento entre o governo que iniciou a modernização e a ideologia neoliberal.

Entretanto, o que a cultura fornece não é um conjunto de artefatos visíveis. Estes sem sombra de dúvida fazem parte do contexto cultural, mas esta não se define apenas por eles. É preciso ir mais longe, é preciso compreender como os indivíduos compartilham significados e quais os significados são compartilhados por todos, por parte ou apenas, temporariamente, compartilham alguns. Neste sentido, este trabalho lança luz sobre como os processos culturais se manifestam em processos de mudanças dentro da administração pública brasileira.

Os achados permitem inferir que apesar da inserção de diversos novos artefatos no contexto organizacional, os seus significados não foram compartilhados pelos grupos internos, o que dificultou a transformação destes instrumentos em elementos de fato do contexto cultural. Os valores antigos, presentes na cultura organizacional foram suficientemente fortes, para articular os discursos da contracultura e dificultar a implementação dos novos elementos ou modificar os princípios que os norteavam, como ocorreu com a avaliação de desempenho, o PDF, entre outros.

Foi possível verificar que apesar da imagem que se propaga sobre esta organização no ambiente externo, as práticas internas estão muito próximas do que ocorria no modelo patrimonialista de administração pública. As características apresentadas anteriormente mostram como no Brasil, tem sido difícil implantar mudanças significativas no campo da gestão tendo em vista dificuldades que foram criadas pelos próprios valores que se pretendem eliminar, a exemplo da estabilidade, que foi inserida na Constituição para evitar o desmonte da administração pública cada vez que se mudasse o governo, mas se transformou em um instrumento que limita a melhoria da própria gestão pública na medida em que inibe comportamentos mais rígidos para os que se desviam do padrão de conduta, além de outras relações que se estabelecem como o clientelismo entre os servidores que juntos conseguem reduzir muito o ímpeto dos processos de mudança.

Assim, para a pergunta que se faz no início deste trabalho se a reforma gerencial influenciou a cultura organizacional desta organização, a resposta mais acertada seria **não**, para a maioria dos valores que caracterizariam a administração pública gerencial. Entretanto, melhoraram a eficiência e os resultados, muito mais pelos recursos tecnológicos do que pela mudança cultural que se pretendia efetuar.

Por fim, uma questão se põe nesta conclusão e que remete à trajetória das mudanças ensaiadas na administração pública brasileira. Neste sentido, retomamos as abordagens sobre mudança cultural, principalmente aquelas que incluem os aspectos do ambiente externo no processo da dinâmica da mudança cultural. E essa reflexão serve para lançar luzes sobre as dificuldades de mudança cultural no setor público brasileiro.

Em primeiro lugar destacamos as abordagens de Weeks e Galunic (2003) que consideram que são as pressões ambientais que fornecem os elementos iniciais para o início de processos de mudança cultural nas organizações. Da mesma forma, com a inclusão de elementos internos, Zheng et al (2009) considera que os fatores externos também afetam a cultura organizacional, que vai sendo modificada a partir dos ciclos de vida da própria organização. E por fim, o registro da discussão feita por Rodrigues (2006) que considera importante o apoio institucional para que processos de mudanças culturais possam ter algum grau de sucesso, mesmo que não seja de caráter funcionalista.

Como essas abordagens convergem para as formas tratadas neste trabalho, é possível acrescentar que o contexto brasileiro desde os primeiros movimentos reformistas parece não dar apoio para mudanças significativas na cultura das organizações públicas. Concordamos com Trosa (2001) quando destaca que o Estado muda, quando a sociedade muda, e isso está de acordo com o pensamento dos autores acima citados que revelam a importância do ambiente externo na configuração da cultura organizacional. E neste sentido, as descobertas de Barros e Prates (1996), Martins (1997), Pinho (1998), Barbosa (1996, 2003), Nunes (2003), Junquillo (2004), Abrúcio de Gaetani (2008) e Pinho e Sacramento (2011) lançam preocupações sobre a capacidade de alteração da cultura organizacional do setor público.

Muitas das características identificadas nestes trabalhos parecem ainda estar presentes na organização fruto deste trabalho de pesquisa. E neste sentido, a falta de apoio no ambiente externo contribui significativa para que os processos internos não ganhem legitimidade e sofram limitações em seu alcance. Neste caso, a presença viva do patrimonialismo junto com a falta de movimento da sociedade em busca de uma



administração mais moderna contribuem para que os processos tenham alcance muito limitado.

Por outro lado, internamente os servidores possuem valores culturais próprios e muitas vezes associados aos valores identificados pelos estudos anteriormente citados. Logo, o confronto com valores incompatíveis com os existentes gera o conflito entre cultura corporativa e contracultura que indicará o vencedor aquela que mais poder tiver para exercer influência sobre os demais grupos na organização. E por fim, uma relação entre gestores e servidores marcada por clientelismos e paternalismos frutos da fragilidade do quadro gerencial, decorrente das vinculações políticas e da transitoriedade dos cargos de confiança. Neste sentido, qualquer mudança cultural, caso seja possível conduzir, coisa com a qual este trabalho não compartilha completamente, é preciso considerar os sinais do ambiente institucional e as mudanças que estão ocorrendo em sua volta. Além disso, analisar as forças internas e o grau de autonomia dos dirigentes é importante para saber o grau de alcance de processos de mudança organizacional no setor público.

Este trabalho também lança mais questionamentos sobre as dificuldades de verificar processos de mudanças culturais na administração pública brasileira. Longe de considerar que esta dificuldade decorre exclusivamente dos movimentos superiores da cadeia hierárquica, esta pesquisa permitiu verificar que a contracultura existente consegue criar resistência suficiente para impedir que novas culturas sejam inseridas no contexto organizacional. Assim, como ocorreu no trabalho de Junquillo (2004) que percebeu as dificuldades de os gestores se transformarem em gerentes, esta pesquisa revela que as dificuldades encontradas se situam em níveis também inferiores da hierarquia organizacional

Diante deste cenário, algumas questões podem ser propostas como caminhos a serem seguidos para investigações futuras:

- Em primeiro lugar, se há resistências tão grandes fruto de uma concepção de estado e das relações sociais, como entender o envolvimento de uma parte significativa dos servidores que efetuaram as transformações pelo menos no nível das tecnologias da informação, e que possibilitaram a melhoria significativa dos processos de atendimento ao cliente e os controles gerenciais?
- Como transformar os gestores das organizações públicas em indivíduos que possam ter alguma condição de influenciar fortemente mudanças

organizacionais, sem a necessidade de se criar administrações paralelas para fazer avançar processos de modernização no Estado?

- Se a cultura nacional impacta fortemente as culturas internas, como explicar o fato de que na iniciativa privada, é possível efetuar alterações no comportamento dos indivíduos, e no setor público, a cultura é a única responsável pela falta da mudança dessa mesma cultura?

Por fim, destacam-se alguns pontos que limitam este trabalho. Além da própria dificuldade que o tema cultura organizacional carrega em si mesmo, já que as diversas interpretações sobre o mundo simbólico dos indivíduos por si só já possui graus de ambigüidades que não são facilmente compreensíveis, outras limitações podem ser destacadas:

- A não inclusão de todos os grupos da organização no contexto da pesquisa, já que outros grupos podem possuir outras ambigüidades e valores não percebidos no grupo analisado.
- A distribuição geográfica e de atividades da estrutura organizacional dificulta o levantamento de um número maior de entrevistados em outras áreas. Possivelmente, como se considera a existência de culturas e não de uma cultura, outros temas poderiam emergir pela inclusão de indivíduos de outras áreas da organização.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Edição Especial Comemorativa, 1967-2007, 2007.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão. 2006. In: COSTA, Luciana Lima. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Rio de Janeiro : Qualitymark, 2006, pp.7-52.

ABRÚCIO, Fernando. O impacto do Modelo Gerencial na Administração pública: um breve estudo sobre a experiência Internacional recente. **Cadernos ENAP**,n. 10. Brasília: ENAP,1997

\_\_\_\_\_. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional Recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. **A Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 1998.

AINSWORTH, Susan; HARDY, Cynthia. Discourse and Identities. In: GRANT, David; HARDY, Cynthia; OSWICK, Cliff; PUTNAM, Linda(Eds). **The Sage Handbook of Organizational discourse**. London: Sage Publications, 2004.pp 153-173

AKTOUF, Omar. O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas. In: CHANLAT, Jean-Fraçois. **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas**. São Paulo : Atlas, 1994

ALCADIPANI, Rafael; CRUBELLATE, João Marcelo. Cultura Organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas. **Revista de administração de empresas**. v. 43, n.2, 2003

\_\_\_\_\_. CRUBELLATE, João Marcelo. Cultura Organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas. **Revista de administração de empresas**. v. 43, n.2, 2003.

ALECIAN, Serge e FOUCHER, Dominique. **Guia de gerenciamento no setor público**. Rio de Janeiro: REVAN, Brasília: ENAP, 2001.

ALEXANDER, Jeffrey C; SEIDMAN, Steven(orgs). **Culture and Society: contemporary debates**. New York: Cambridge University Press, 1995.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. 3 ed. Lisboa: Editora Presença, 2006.

ALVES, Mário Aquino; GOMES, Marcos Vinícios Peinado; SOUZA, Caio Motta Luiz de. **Análise do Discurso no Brasil: Será Ela Crítica?** In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30, 2006. Salvador. Anais...Salvador, Bahia: ANPAD, 2006.

ALVESSON, Mats. **Cultural Perspectives on Organizations**. Cambridge University Press: 1995.

\_\_\_\_\_. **Understanding organizational culture**. London : SAGE Publications, 2007.

\_\_\_\_\_. Organizational culture and discourse. In: GRANT, David; HARDY, Cynthia; OSWICK, Cliff; PUTNAM, Linda(Eds). **The Sage Handbook of Organizational discourse**. London: Sage Publications, 2004.pp.317-335

\_\_\_\_\_.BERG, Per Olof. **Corporative culture and Organizational symbolism: an overview**. New York : Walter de Gruyter, 1992.

ANDRADE, Sílvia Patrícia Carvalheiro; TOLFO, Suzana da Rosa; SILVA, Edinice Mei. A cultura Organizacional e o Desenvolvimento da criatividade. In: CARRIERI, Alexandre de Pádua; SARAIVA, Luiz Alex Silva(orgs). **Simbolismo organizacional no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.

ANDREWS, Cristina ; KUNZMIN, Alexander. Dando nome à rosa: o discurso da nova Administração Pública no contexto brasileiro.In: **Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: O Brasil e a América Latina no Processo de Globalização**.FEA/FIA/USP. São Paulo, 1998.

ARGYRIS, Chris. **Organizational Traps: leadership, culture, organizational desing**. New York : Oxford University Press, 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES FISCAIS DA BAHIA- AFFB. **Boletim da AFFB**. Salvador, 1987

\_\_\_\_\_.**Boletim da AFFB**, Salvador, 1988.

\_\_\_\_\_. **Boletim da AFFB**, Salvador, 1989.

\_\_\_\_\_. **Boletim da AFFB**, Salvador, 1990.

BAHIA (Estado). Decreto nº 7.509, de 20 de janeiro. Aprova o Regimento da Secretaria da Fazenda. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia**, Salvador, 1999. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.415 de 06 de janeiro de 2003. Regulamenta a Avaliação de Desempenho Individual dos Integrantes do Grupo Ocupacional Fisco. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 2003. Disponível em:<<http://www.bahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 de mai. 2008

\_\_\_\_\_.Decreto nº 7.907 de 13 de fevereiro de 2001. Regulamenta o Prêmio por Desempenho Fazendário. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 2001. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 mai.2008

\_\_\_\_\_. Secretaria da Administração. **O processo de modernização do Estado da Bahia: os avanços de uma década -1991 – 2001**. Salvador: Secretaria de Administração; Escola de Administração da UFBA, 2002.

BAKHTIN, Mikhail. **A cultura popular na idade média e no Renascimento: o contexto da obra de François Rabelais**. Brasília: Editora da UNB, 1987.

\_\_\_\_\_. **Questões de literatura e de estética: a teoria do romance**. São Paulo: Editora UNESP, 1993

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BANON R. y CARRILLO E. **La nueva Administración Pública**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

BARBOSA, Livia Neves de Holanda. Cultura administrativa: uma nova perspectiva das relações entre antropologia e administração. **Revista de Administração de Empresas**. V. 36, n.4, out/nov/dez. 1996, p.6-19

\_\_\_\_\_. **Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BARLEY, Stephen R. Semiotics and the study of occupational and organizational cultures. **Administrative Science Quarterly**, v.28, 1983, pp. 393-414

BARROS, Betânia Tanure; PRATES, Marco Aurélio Spyer. **O estilo brasileiro de administrar**. São Paulo : Atlas, 1996.

BARTERO, Carlos Osmar. Cultura organizacional e instrumentalização do poder. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria(Orgs). **Cultura e Poder nas organizações**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

BARZELAY Michael. Diseñando el proceso de cambio em las políticas de gerenciamiento público (resumen ejecutivo). **Reader in Public Management**. London School of Economics and Political Science (LSE), Traducción TOP.

BARZELAY, Michael e ARMJANI, B. **Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government**. Berkeley: University of California Press, 1992.

\_\_\_\_\_. **The new public management: improving research and policy dialogue**. New York: Russell Sage Foundation, 2003.

BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt; LOIOLA, Elizabeth; QUEIROZ, Napoleão; SILVA, Tatiana Dias. Conceitos e Perspectivas de Estudos das Organizações. In: ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt. **Psicologia, Organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Editora Artmed, 2004, pp.

BAUER, Martin. A popularização da ciência como “imunização cultural”: a função de resistência das representações sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho A.; JOVCHELOVITC, Sandra.(Orgs). **Textos em representações sociais**. 5ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999

BEHN Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, n. 4, out-dez. 1998. p. 5-46.

BENEDICT, Ruth. **Padrões de cultura**. Lisboa: Edição Livros do Brasil, s/d.

BERGER, Peter L; LUCKMANN, Thomas. **A construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Editores Vozes, 2005.

BERTERO, Carlos Osmar. Cultura Organizacional e Instrumentalização do Poder. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e Poder nas organizações**. 2ed. São Paulo: Atlas, 1996.

BOTELHO, Delane; ZOUAIN, Débora Moraes.(Orgs). **Pesquisa Quantitativa em administração**.São Paulo : Atlas, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1987

\_\_\_\_\_. **O poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1989

\_\_\_\_\_. CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de Sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004

BRANDÃO, Helena Hathsue Nagamine. **Introdução à análise do discurso**. 2ed. Campinas: Editora UNICAMP, 2004.

BRESSER PEREIRA L. C. Da Administração Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, 120(1):7-39, jan./mar, 1996.

\_\_\_\_\_.GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Editora FGV. São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_.Spink, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a cidadania: A Reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Editora 34, São Paulo. 1998.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, nº 1, jan./mar., 1998, p. 5-42.

\_\_\_\_\_. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. In: Petrucci, Vera; Swarz, Letícia. **Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995**. Editora UNB. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço público**, v.120, n.1, p.7-40, jan./abr.1996

BRITO, Mozar José de. **Mudança e cultura organizacional :a construção social de um novo modelo de gestão de P & D na EMBRAPA**.(Tese de Doutorado) - Universidade De São Paulo – Administração, 2000.

BROEKSTRA, Gerrit. An organization is a Conversation. In: GRANT, David; KEENOY, Tom; OSWICK, Cliff. **Discourse and Organization**. London: SAGE Publications, 1998.pp. 65-83.

BURREL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organizational analysis**. Burlington : 2008.

BURSZTYN Marcel. Introdução à crítica da razão desestatizante. **Revista do Serviço Público**. V. 49, n. 1, Jan-Mar. 1998. p. 141-163.

CABRAL, Augusto César de Aquino. A Análise do Discurso Como Estratégia de Pesquisa no Campo da Administração: Um Olhar Inicial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 23, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu, Paraná: Anpad, 1999.

CAMPOS. Daniel Vasconcelos. **Max Weber, o conhecimento sociológico da história: uma interlocução com a filosofia hegeliana**. Belo Horizonte : Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.(Dissertação de Mestrado).

CARBONE, P.P Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.34, n.2, p.133-144, mar/abr. 2000.

CARRIERI, Alexandre de Pádua; MURTA, Ivana Benevides Dutra; MARANHÃO, Carolina Machado Saraiva de Albuquerque; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Transformações identitárias e estratégias na mudança do espaço físico e simbólico: a desterritorialização de camelôs como palco de conflitos. In: CARRIERI, Alexandre de Pádua; SARAIVA, Luiz Alex; PIMENTEL, T. D. ; SOUZA-RICARDO, Pablo Alexandre Gobira de (Orgs.) . **Análise do Discurso em Estudos Organizacionais**. 1. ed. Curitiba: Jurua, 2009.

\_\_\_\_\_. LEITE-DA-SILVA, A. R. ; PIMENTEL, T. D. . O Tema da Proteção Ambiental Incorporado nos Discursos da Responsabilidade Social Corporativa. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 13, p. 1-16, 2009

\_\_\_\_\_. LEITE-DA-SILVA, A. R. ; SOUZA, M. M. P. ; PIMENTEL, T. D. . Contribuições da análise do discurso para os estudos organizacionais. **Economia e Gestão**, v. 6, p. 1-22, 2006.

\_\_\_\_\_.PIMENTEL, T. D. . Significações Culturais: um estudo de caso da UFMG Consultoria Júnior. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 137-166, 2005

\_\_\_\_\_.SILVA, A. R. L. . Environmental Discourses in Organizations: the Case of a Brazilian Mobile Telecommunications Company. **Brazilian Administration Review**, v. 4, p. 1-15, 2007.

\_\_\_\_\_.A transformação das identidades em uma empresa de telecomunicações antes e depois de sua privatização: um estudo de metáforas. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 23, p. 13-34, 2002

\_\_\_\_\_. Cultura no contexto dos estudos organizacionais: breve estado da arte. **Revista de Administração da UFLA**, Lavras - UFLA, v. 4, n. 1, p. 38-50, 2002

CARRIERI, Alexandre de Pádua. **O fim do Mundo Telemig: a transformação das significações culturais em uma empresa de telecomunicações**. (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

\_\_\_\_\_.LEITE-DE-SILVA, Alfredo Rodrigues. Cultura organizacional versus cultura nas organizações: conceitos contraditórios entre o controle e a compreensão. In: MARCHORI, Marlene. **Faces da cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2006.

\_\_\_\_\_.RODRIGUES, Suzana Braga. **As transformações nas significações culturais em uma empresa de telecomunicações: de empresa pública a filial privada**. In: Encontro Anual Da Associação Nacional Dos Programas De Pós-Graduação, XXV.Campinas. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2001.

CATALÀ Joan Prats . Administración pública y desarrollo em América Latina. Um enfoque neoinstitucionalista. Revista del CLAD. **Reforma y Democracia**. Nº 11, junio, 1998, pp 7-49. CAVALCANTI B. S. Novos padrões gerencias no setor público: medidas do governo americano. **Textos para discussão ENAP**, nº 16, 1997.

CAVEDON, N. R. . Pode Chegar, Freguês: a cultura organizacional do Mercado Público de Porto Alegre. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 11, n. nº 22, p. 173-189, 2004.

\_\_\_\_\_.FACHIN, Roberto Costa . Homogeneidade Versus Heterogeneidade Cultural: Um Estudo em uma Universidade Pública. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 25, p. 61-76, 2002

\_\_\_\_\_. **Administração de Toga: desvendando a cultura organizacional da UFRGS e da UNISINOS**(Tese de Doutorado) . Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

\_\_\_\_\_.**Antropologia para administradores**. 2ed. Porto Alegre : Editora da UFRGS, 2008.

\_\_\_\_\_.CABALLERO, Indira Nahomi; SANTOS, Rafael Derois . As contribuições da Antropologia Visual para os Estudos de Culturas Organizacionais. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 4, 2006, Porto Alegre. **Anais...**, 2006.

\_\_\_\_\_. FERRAZ, Deise Luiza da Silva . "Tricotando as redes de solidariedade": as culturas organizacionais de uma loja autogestionada de Economia Popular Solidária de Porto Alegre. **Organizações & Sociedade**, v. 13, p. 93-111, 2006

CHANLAT, Jean-François. **Ciências Sociais e management: reconciliando o econômico e o social**. São Paulo : Atlas, 2000.

CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. **Dicionário de análise do discurso**. 2ª Ed. São Paulo: Contexto, 2006

CORNELSEN, Elcio Loureiro. Análise do discurso no âmbito dos estudos organizacionais: uma abordagem teórica. In: CARRIERI, Alexandre de Pádua; SARAIVA, Luiz Alex;



PIMENTEL, T. D. ; SOUZA-RICARDO, Pablo Alexandre Gobira de (Orgs.) . **Análise do Discurso em Estudos Organizacionais**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2009, PP. 21-44

COSTA, Sandra Silva; ANJOS, Valmor Cardoso. Sistema de Gestão de Desempenho do Grupo Fisco da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, Brasil. In CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 14, Salvador. **Anais....**, Salvador, 2009.

CROZIER M. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1, 1996, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro, 1996.

\_\_\_\_\_. **Le phénomène bureaucratique**. Paris: Éditions du Seuil, 1963.

DEAL, Terrence E.; KENNEDY, Allan. **Corporate Cultures. The rites and rituals of corporate life**. Cambridge: Basic Books, 2000.

DAVEL, E.; DUPUIS, J. P.; CHANLAT, J. F. Introduction. In DAVEL, E; DUPUIS, J.P.; CHANLAT, J.F.( Orgs). **Gestion en contexte interculturel : approches, problematiques, pratiques et plongées**. Québec : Les presses de l'Université Laval, 2008, pp. 1-24.

\_\_\_\_\_.DANTAS, M.; VERGARA, S. C. Culture et gestion au Brésil. In Davel, E.; DUPUIS, J.P.; CHANLAT, J. F. ( Orgs). **Gestion en contexte interculturel : approches, problematiques, pratiques et plongées**. Québec : Les presses de l'Université Laval, 2008, 1 CD ROM.

D'IRIBARNE, Philippe. **La logique de l'honneur: gestion des entreprises et traditions nationales**. Paris : Éditions du Seuil, 1989

\_\_\_\_\_. **Vous serez tous des maîtres : la grande illusion des temps modernes**. Paris : Éditions du Seuil, 1996

DRISKILL, Gerald W.; BRENTON, Angela Laird. **Organizational culture in action: a cultural analysis workbook**. London : Sage Publications, 2011.

DUPUIS, Jean-Pierre. Antropologia, cultura e organizações: proposta de um modelo construtivista. In: CHANLAT, Jean-Francois (org). **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas**, v.III, São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. DAVEL, E., **Gestion international et cultures du nouveau monde : l'ambiguïté et l'adaptabilité comme véhicules sociaux au Brésil et au Québec**. Cahier de recherche, Montréal, HB, C423, CA 2004-02, janvier, 2004.

DUSSAULT, G.A. A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.26,n.2. p,8-19, abr./jun. 1992

FADUL, Élvia Mirian Cavalcante. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social? **Revista de Administração da USP**, São Paulo, v.34, n.1, p.70-78, jan./mar. 1999

\_\_\_\_\_. SILVA, Lindomar P. da . **Cultura Organizacional: Diversidade de Interpretações e Possibilidades de Estudo no Contexto das Organizações Públicas**. In: ENANPAD, 2009, São Paulo. ANPAD. Rio de Janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_.SOUZA, Antônio Ricardo. Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30, 2006, Salvador. **Anais CD ROOM...** , Salvador, 2006. .

\_\_\_\_\_.SOUZA, Antônio Ricardo. **Políticas de reformas da administração brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29, 2005, Brasília. **Anais...** Brasília, 2005

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ed. ver. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Antônio Moreira de; LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares. O preço da passagem no discurso de uma empresa de ônibus. **Cadernos de Pesquisa**, Belo Horizonte, 10: 32-38, 1993

FELDMAN, Martha S. The meanings of ambiguity: learning from stories and metaphors. In: FROST, Peter J. ; MOORE, Larry F.; LOUIS, Meryl Reis; LUNDBERG, Craig C.; MARTIN, Joanne. **Reframing Organizational Culture**. Califónia: SAGE Publications, 1991.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: UNB, ENAP, 1999.

FIORIN, José Luiz. **Elementos de análise do discurso**. 6.ed. São Paulo: Contexto, 2008.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao pensamento de Bakhtin**. São Paulo: Ática, 2006

\_\_\_\_\_. **Linguagem e Ideologia**. 8 ed. São Paulo: Ática, 2007

FISCHER, Tânia; FRANÇA, Genauto; SANTANA, Marcelo. Em nome de Deus, uma ordem na pólis: o Mosteiro de São Bento. In: **Organizações e sociedade**. Salvador, v.1, n.1, p.7-26, dez. 1993.

\_\_\_\_\_. MAC-ALLISTER, Mônica. Nota técnica: jogando com a cultura organizacional. In: CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia. **Hadbook de estudos organizacionais: reflexões e novas direções**. V.2, São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: CARRIERI, Alexandre de Pádua; SARAIVA, Luiz Alex Silva(orgs). **Simbolismo organizacional no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.

FLEURY, Maria Tereza Leme. Estórias, mitos, heróis- cultura organizacional e relações do trabalho. **Revista de Administração e Empresas**, n. 27, v.4, out/dez, 1987.

\_\_\_\_\_. O desvendar a cultura de uma organização: uma discussão metodológica. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e Poder nas organizações**. 2.ed. São Paulo : Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_.SHINYASHIKI, Gilberto Tadeu; STEVANATO, Luiz Arnaldo. Arqueologia teórica e dilemas metodológicos dos estudos sobre cultura organizacional. In: MOTTA, Fernando C. Preste; CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

FLORES-PEREIRA, Maria Tereza; CAVEDON, Neusa Rolita; DAVEL, Eduardo. Explorando a dinâmica dos artefatos: a simbologia do corpo nas organizações. In: CARRIERI, Alexandre de Pádua; SARAIVA, Luiz Alex Silva(orgs). **Simbolismo organizacional no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007, pp 253-276

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso**: aula inaugural no College de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 14 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional: evolução e crítica**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

\_\_\_\_\_.Cultura organizacional: grandes temas em debate. Revista **de Administração de Empresas**, v.31 n.3,jul/set.1991, p.73-82

\_\_\_\_\_.**Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FRISCHTAK Cláudio. R. Infra Estrutura: Transição para novo modelo. In: VELLOSO, J. P. e ALBUQUERQUE, R Cavalcanti de. (org.) **Governabilidade e Reformas**. Rio de Janeiro, INAE, 1995, p.199-217.

FROST, Peter; MOORE, Larry F; LOUIS, Meryl Reis; LUNDBERG, Craig C.; MARTIN, Joane. An allegorical view of organizational culture. In: FROST, Peter; MOORE, Larry F; LOUIS, Meryl Reis; LUNDBERG, Craig C.; MARTIN, Joane. **Organizational Culture**. Carlifornia : SAGE Publications, 1985.

\_\_\_\_\_. MOORE, Larry F.; LOUIS, Meryl Reis; LUNDBERG, Craig C.; MARTIN, Joanne. **Reframing Organizational Culture**. Califónia: SAGE Publications, 1991.

GAETANI, Francisco. Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses.**Textos para Discussão**. Brasília: ENAP, 1998.

GAGLIARDI, Pasquale. Explorando o lado estético da vida organizacional. : In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cythia; NORD, Walter R(Orgs). **Handbook de estudos organizacionais**. V.2, São Paulo, Atlas.2001, pp. 127-149.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro : LTC, 1989.

\_\_\_\_\_. Mistura de gêneros: a reconfiguração do pensamento social. In: GEERTZ, Clifford. **O saber Local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

GLASER, Barney G.; STRAUSS, Anselm L. **The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research**. Chicago: Aldine Publishing Company, 1967.

GODOI, Christiane Kleinubing; MATTOS, Pedro Lincon C.L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, Christiane Kleinubing; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo : Saraiva, 2006, pp.301-324.

GRANT, David; HARDY, Cynthia; OSWICK, Cliff; PUTNAM, Linda L. Introduction: Organizational Discourse: Exploring the Field. In: GRANT, David; HARDY, Cynthia; OSWICK, Cliff; PUTNAM, Linda(Eds). **The Sage Handbook of Organizational discourse**. London: Sage Publications, 2004.pp 1-3

\_\_\_\_\_. OSWICK, Cliff. Introduction: Organizational Discourse: of Diversity, Dichotomy and Multi-disciplinarity. In: GRANT, David; KEENOY, Tom; OSWICK, Cliff. **Discourse and Organization**. London: SAGE Publications, 1998.pp. 1-13.

GREGORY, Kathleen L. Native-View Paradigms: multiple cultures and culture conflicts in organizations. **Administrative Science Quarterly**, 28, 1983.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1981.

\_\_\_\_\_. A Nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 32-65 jan./mar, 1983.

\_\_\_\_\_. **A redução Sociológica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

HALL, Richard H. **Organizações: estruturas e processos**. Rio de Janeiro:Prentice Hall do Brasil, 1978.

HARDY, Cynthia; CLEGG, Stewart R. Alguns ousam chamá-lo de poder. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cythia; NORD, Walter R(Orgs). **Handbook de estudos organizacionais**. V.1, São Paulo, Atlas.1996.

HARDY, Cynthia; LAWRENCE, Thomas B; PHILLIPS, Nelson. Talk and action: conversation and narrative in interorganizational collaboration. In: GRANT, David; KEENOY, Tom; OSWICK, Cliff. **Discourse and Organization**. London: SAGE Publications, 1998.pp. 65-83.

\_\_\_\_\_. PHILLIPS, Nelson. Discourse and Power. In: GRANT, David; HARDY, Cynthia; OSWICK, Cliff; PUTNAM, Linda(Eds). **The Sage Handbook of Organizational discourse**. London: Sage Publications, 2004.pp 299-316.

HATCH, Mary Jo. The Dynamics of organizational culture. **Academy of Management Review**. v. 18, n. 4, pp. 657-693, 1993.

HOFSTEDE, Gert Jan. **Culture's Consequences: comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations**. London: Sage Publications, 2001.

\_\_\_\_\_. PEDERSEN, Paul B.; HOFSTEDE, Geert. **Exploring culture: exercises, stories and synthetic cultures**. Boston : Intercultural Press, 2002.

\_\_\_\_\_. **Culturas e Organizações. Compreender a nossa programação mental**. 2ªed. Edições Silabo, Lisboa, 2003.

\_\_\_\_\_. NEUIJEN, Bram; OHAYV, Denise Daval; SANDERS, Geerts. Measuring Organizational Culture: A Qualitative and Quantitative Study across Twenty Cases. **Administrative Science Quarterly**, 35, p.286-316, 1990.

IANHEZ, João Alberto. Missão, visão, políticas e valores. In: MARCHIORI, Marlene. **Faces da cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2006.

INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA – IAF. **Notícias IAF**. Salvador, 2006.

\_\_\_\_\_. **Notícias IAF**, Salvador, 2007.

\_\_\_\_\_. **Notícias IAF**, Salvador, 2008.

\_\_\_\_\_. **Notícias IAF**, Salvador, 2009.

\_\_\_\_\_. **Notícias IAF**, Salvador, 2010.

JACQUES, Elliott. **The Changing culture of a factory**. London: Tavistock Publications Ltd, 2001..

JAIME JR, Pedro. Pesquisa em Organizações: por uma abordagem etnográfica. **Civitas**, v.3,n.2, jul./dez., p.435-456, 2003.

\_\_\_\_\_. Um texto, múltiplas interpretações: antropologia hermenêutica e cultura organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, v.42, n.4, p.72-83, 2002.

\_\_\_\_\_.SERVA, Maurício. Observação participante e pesquisa em administração: uma postura antropológica. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n.1, p.64-79, mai./jun. 1995.

JONES, Michael Owen. **Studying Organizational Symbolism**. London : Sage Publications, 1996.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem burocrata nem novo gerente: o caboclo e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**. V. 38, n.1, p.137-156, jan./fev. 2004.

KAWABE, Ricardo Menezes; FADUL, Élvia Miriam Cavalcanti. **Luz e sombra num processo arriscado: a privatização de serviços públicos no Brasil**. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO, XXVIII, 2004. Anais. Curitiba. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

KEESING, Roger M. Theories of Culture. **Annual Review of Anthropology**, v. 3, 1974, pp. 73-97.

KEINERT, Tânia M.M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.34, n.3, p.41-48, mai./jun.1994.

\_\_\_\_\_. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. 2ed. São Paulo : Annablume: Fapesp, 2007.

KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU, 1980.

KOTTER, John P; HESKETT, James L. **Corporate culture and performance**. New York: The Free Press, 1992.

KUPER, Adan. **Cultura : a visão dos antropólogos**. Bauru, SP : EDUSP, 2002.

LAMELET, A. Un ethnologue en entreprise : entre séduction et révélation. **Ethnographiques.org**, n. 3, avril 2003.

LAPLANTINE, François. **Aprender Antropologia**. 20ª reimpr. São Paulo : Brasiliense, 2007.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 14.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

LEITE DA SILVA; Alfredo Rodrigues; JUNQUILHO, Gelson Silva; CARRIERI, Alexandre de Pádua; MELO, Marlene Catarina de Oliveira. Contradições gerenciais na disseminação da cultura corporativa: o caso de uma estatal brasileira. **Revista de Administração Pública**, 40(3)mai./jun.2006. 357-384.

LOIOLA, Elizabeth BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt; QUEIROZ, Napoleão; SILVA, Tatiana Dias. Dimensões Básicas de Análise das Organizações. In: ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt. **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Editora Artmed, 2004.

LOUREIRO Maria Rita, ABRUCIO Fernando; ROSA Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira. **Revista do Serviço Público**, 4: 47-84. 1998.

MACHADO, Denise Del Prá Netto. **Inovação e Cultura Organizacional: Um Estudo dos Elementos Culturais que Fazem Parte de um Ambiente Inovador** (Tese de Doutorado). Fundação Getúlio Vargas/Sp - Administração De Empresas, 2004.

MACHADO-DA-SILVA, Clovis Lopes; NOGUEIRA, Eros E. Silva. Instituições, cultura e identidade organizacional. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 1, 2000, Curitiba. Anais... Curitiba: Cromo Editora, 2000.

MACHIORI, Marlene Regina. Cultura e comunicação organizacional: uma perspectiva abrangente e inovadora na proposta de inter-relacionamento organizacional. In: MARCHIORI, Marlene. **Faces da cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2006.

MAINGUENEAU, Dominique. **Gênese dos Discursos**. Curitiba: Criar Edições Ltda, 2005.

\_\_\_\_\_. **Initiation aux méthodes de l'analyse du discours**. Paris: Hachete universite, 1976.

\_\_\_\_\_. **Novas tendências em análise do discurso**. Campinas, São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 3ªed, 1997.

\_\_\_\_\_. **Cenas da Enunciação**. Curitiba: Criar Edições, 2006.

MALINOWSKI, B. **Argonautas do pacífico ocidental: um relato de empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné Melanésia**. São Paulo: abril, 1976.

MALVICINO Guillermo A. **La gestion de la calidad em el ambito de la administration pública: potencialidades para um cambio gerencial**. VI congreso Internacional del CLAD sobre Reforma de Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001.

MARCHEZAN, Renata Coelho. Diálogo. In: BRAIT, Beth. **Bakhtin: outros conceitos-chave**. São Paulo: Contexto, 2006, pp. 115-132

MARCHIORI, Marlene Regina. **Cultura organizacional :conhecimento estratégico nos relacionamentos e na comunicação com os empregados**. (Tese de Doutorado) Universidade De São Paulo - Ciências Da Comunicação, 2002.

MARICATO, Adriano. História e memória. In: MARCHIORI, Marlene. **Faces da cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2006

MARINI, Caio Marcio Ferreira. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do Servidor. **Revista do serviço público**, Brasília, v.47, n.3, set-dez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Aspectos contemporâneos do debate sobre a reforma administrativa no Brasil.: a agenda herdada e as novas perspectivas**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 Oct. 2003.

MARSHAK, Robert J. A discourse on discourse: redeeming the meaning of talk. In: GRANT, David; KEENOY, Tom; OSWICK, Cliff. **Discourse and Organization**. London: SAGE Publications, 1998.pp.

MARTIN, J.; MEYERSON, D. Organizational culture and the denial, channeling, and acknowledgement of ambiguity. In: L.R. Pondy, R.J.Bolan, Jr., and H. Thomas(Eds). **Managing ambiguity and change**. New York: John Wiley, 1988.

\_\_\_\_\_. **Culture in organizations: three perspectives**. New York : Oxford University Press, 1992.

MARTIN, Joanne. **Organizational culture: mapping the terrain**. Thousand Oaks : Sage, 2002.

\_\_\_\_\_. FROST, Peter. Jogos de guerra da cultura organizacional: a luta pelo domínio intelectual. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cythia; NORD, Walter R. **Handbook de estudos organizacionais**. V.2. São Paulo: Atlas, 2001, pp. 219-251.

MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão na era FHC. . In: ABRÚCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita(Orgs). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Parte 1**. Brasília: Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão, 2002.

\_\_\_\_\_. Burocracia e a evolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público.**, Ano 48, n. 1, Jan/ Abr 1997. p. 43-79.

\_\_\_\_\_. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Preste; CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997, pp. 171-183.

\_\_\_\_\_. Rumo a uma nova gestão pública. **Revista Reforma Gerencial**, v.1. Brasília: SEGRAF – Gráfica da Polícia Federal, mai, 1998.

MASCARENHAS, Albérico Machado. Entrevista: Um secretário com visão de futuro. In: MINISTÉRIO DA FAZENDA. Unidade de Coordenação de Programas. **Revista PNAFE**. Brasília, 2006, pp. 30-35.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Cultura e Aprendizagem Organizacional – Propostas Histórico-Estruturais à Teoria das Organizações**. In: Encontro Anual Da Associação Nacional Dos Programas De Pós-Graduação, XXVIII. Anais. Curitiba. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

\_\_\_\_\_. **Cultura Organizacional E Mudança Cultural - A Contribuição Sahliniana e o Caso Cedejor**. (Tese De Doutorado). Fundação Getúlio Vargas/Sp - Administração De Empresas, 2006.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento, Mudança Cultural e a Formação do Comportamento Empreendedor – Um Estudo de Caso. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 18, 2007, Rio de Janeiro. Anais...Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. Etnografia e Cultura Organizacional: uma contribuição da Antropologia à Administração de Empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 88-94, abr./jun. 2002.

MATAS, Carles Ramió. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. **Revista del CLAD Reforma y democracia** n.21, Caracas, Venezuela, 2001.



MAZOUZ, BACHIR. Vers l'émergence du véritable gestionnaire public : de l'acte administratif à la performance managériale. In: MAZOUZ, Bachir( Org). **Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats : nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils**. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008, pp. 15-48.

MELO, Luis Gonzaga de. **Antropologia cultural: iniciação, teoria e temas**. Petrópolis : Vozes, 1987.].

MELO, Marcos André Melo. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. In: **Dados – Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v.47, n, 1, 2004,p.169-206.

MERTON, Roberto K. **Teoria y Estructura Sociales**.México: Fondo de Cultura Económica. 2002.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, Walter W.; DIMÁGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University Of Chicago Press, 1992.p.41-62.

MEYERSON, Debra; MARTIN, Joanne. Cultural change : an integration of three different views. **Journal of management studies**, Oxford, v.24, n.6,p.623-647, 1987.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado**.Brasília.Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. **A Nova política de recursos humanos**. Cadernos MARE: Brasília: MARE, 1997.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Unidade de Coordenação de Programas. **Revista PNAFE**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Executiva. **Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE**. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <<http://www.sintegra.gov.br>>. Acesso em 10 jan 2007.

MINTZBER, Henry; BOURGAULT, Jacques. **Manager en public**. Ontário: L'institut d'administration publique du Canadá, 2006.

MOORE, Henrietta L.; SANDERS, Todd (orgs). **Anthropology in Theory: issues in epistemology**. Oxford: Blackwell Publishing, 2006

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

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. 1 ed. São Paulo : Editora Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2 ed. São Paulo : Pioneira, 2004.

MOTTA, Fernando C. Preste. Cultura nacional e administração de empresas: o caso brasileiro. In: CHANLAT, Jean-François; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia. **Análise das organizações: perspectivas latinas. Poder, cultura, subjetividade e vida simbólica**. V.2. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

MUTABAZI, Evalde. Culturas nacionais e gestão: a experiência multicultural das empresas africanas. In: CHANLAT, Jean-François; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia. **Análise das organizações: perspectivas latinas. Poder, cultura, subjetividade e vida simbólica**. V.2. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

NEIVA, Elaine Rabelo; PAZ, Maria das Graças Torres. Percepção de Mudança Organizacional: um estudo em uma organização pública Brasileira. **Revista de Administração de Contemporânea**, v.11, n.1, Jan./Mar. 2007, p.31-52.

NEWCOMER, Kathryn E. A preparação dos gerentes públicos para o século XXI. RSP – **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.50, n.2, abr-jun, 2002.

NOGUEIRA M. A. Permanência e Mudança no Setor Público. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, (1):43-54, jan/jul, 1994.

NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. Considerações sobre a sociologia de Max Weber. **Cadernos de Filosofia e Ciências Humanas** – Unicentro, Newton Paiva, Ano VIII, n.13º, Belo Horizonte, outubro de 1999.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 2003.

NUFRIO, Philip M. **Changing organizational culture: a study of the National Government**. Boston : University Press of America, 2001.

O'DONOVAN, Gabrielle. **The corporate culture handbook: How to plan, implement and measure a successful culture change programme**. Dublin : The Liffey Press, 2006.

ORLANDI, Eni Pulcinelli. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. 7ed. Campinas: Pontes, 2007.

ORMOND Derry; LÖFFLER Elke. **New public management: what to take and what to leave**. III Congreso del CLAD, Madrid, 14-17 octubre, 1998.

OSBORNE D. & GAEBLER T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

\_\_\_\_\_. PLASTRIK P. **La Reducción de la Burocracia**, Paidós, Barcelona, 1998.

OUCHI, William G. **Teoria Z: como as empresas podem enfrentar o desafio japonês**. São Paulo: Ed. Fundo Educativo Brasileiro, 1982

PACHECO, Regina Silvia. Políticas de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público**, ano 53, v.4, out./Dez. 2002.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração Pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica**. In ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 25º, 2001, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2001.

\_\_\_\_\_. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**.v. 45. n. 1, Jan./mar., 2005

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2005.

\_\_\_\_\_.PALASSI, Márcia Prezotti. Subjetividade e Simbolismo nos Estudos Organizacionais: Um enfoque Histórico-Cultural. In: CARRIERI, Alexandre de Pádua; SARAIVA, Luiz Alex Silva(orgs). **Simbolismo organizacional no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.

PARDINI, Daniel Jardim. **A Transformação Cultural no Processo de Aquisição de Empresas Relacionadas do Setor Siderúrgico** (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, 2004

PATTON, Michael Quinn. **Qualitative research e evaluation methods**. 3ª ed. Lodon: Sage Publications, 2002.

PECHEUX, Michel. **Semântica e discurso: uma crítica a afirmação do óbvio**. 2 ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

\_\_\_\_\_. A análise de discurso: três épocas ( 1983). In: GADET, Françoise; HAK, Tony. **Por uma análise automática de discurso: uma introdução a obra de Michel Pêcheux**. Capinas: Editora da UNICAMP, 1993.

\_\_\_\_\_. Análise automática do discurso (AAD-69). In: GADET, Françoise; HAK, Tony. **Por uma análise automática de discurso: uma introdução a obra de Michel Pêcheux**. Capinas: Editora da UNICAMP, 1993.

\_\_\_\_\_. FUCHS, C. A propósito da Análise Automática do Discurso: atualização e perspectivas (1975). In: GADET, Françoise; HAK, Tony. **Por uma análise automática de discurso: uma introdução a obra de Michel Pêcheux**. Capinas: Editora da UNICAMP, 1993.

PESQUEUX, Yvon. Culturas, culturalismo e globalização. In: CHANLAT, Jean-François; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia. **Análise das organizações: perspectivas latinas. Poder, cultura, subjetividade e vida simbólica**. v.2. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007

PETER, T.J; WATERMAN jr, R.H. **Vencendo a crise: como o bom senso empresarial pode superá-la**. 12ed. São Paulo: Harbra, 1986

PETTIGREW, Andrew M. A cultura das organizações é administrável?In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e Poder nas organizações**. 2ed. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. On studying organizational cultures. **Administrative Science Quarterly**, v.24, p 570-581

PIMENTEL, T. D. ; CARRIERI, A. P. ; LEITE-DA-SILVA, A. R. ; ABATE JUNIOR, C. B. . Mudanças simbólicas: análise discursiva das transformações identitárias e espaciais em uma feira. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 5, p. 487121, 2007.

PINHO, José Antônio Gomes. Evolução do estado moderno.In: Gestão Pública: desafios e perspectivas. **Cadernos da Fundação Luis Eduardo Magalhães**. Salvador, 2001.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organização & Sociedade**, 5(12): 59-79, mar-ago, 1998

\_\_\_\_\_. SACRAMENTO, Ana Rita Silva . Patrimonialismo e Gerencialismo. In: Marco Aurélio Nogueira & Geraldo di Giovanni. (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: FUNDAP, 2011, v. 1, p. -.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v.40, n.1, p.81-105, jan/fev.2006

POLLIT, Christopher. **Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?** (2<sup>nd</sup> ed.) Oxford (UK): Blackwell Publishers. 1994.

PRINCHARD, Craig. The Organization of Organizational Discourse. **Management Communication Quarterly**, v.20, n.2, Nov. 2006, pp.213-226

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. 2ed. Lisboa : Gradiva, 1998.

REZENDE, Flávio da Cunha. As reformas e as transformações no papel: o Brasil em perspectiva comparada. . In: ABRÚCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita(Orgs). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Parte 1**. Brasília: Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão, 2002.

RICHARDSON, Roberto. **Pesquisa Social: métodos e Técnicas**. 3ed. São Paulo: Atlas, 1999  
ROCHA, Cláudio Barbosa; SILVA, José Roberto Gomes. Identificação de funcionários com a empresa pública no contexto de mudanças: o caso Finep. **Revista de Administração Pública**, 41(4): jul./ago., p.685-706, 2007

RODRIGUES, Suzana B. The political dynamics of organizational culture in an institutionalized environment. **Organization Studies**, . v. 27, n. (4), 537-557, 2006.

\_\_\_\_\_.COLLINSON, David L. 'Having fun'?: humor as resistance in Brazil. **Organizations Studies**, Berlin, v. 16, n.5, pp.739-768, 1995.

ROSSO, Maria José Urioste. **Um Estudo de Cultura Organizacional em Instituições de Ensino Superior**.(Tese de Doutorado): Pontifícia Universidade Católica De São Paulo - Ciências Sociais, 2004.

SACKMANN, S.A. Culture and subcultures: an analysis of organizational knowledge. **Administrative Science Quarterly**, v.37, n.1, p.140-191, 1992

SAHLINS, Marshall. Antropologia e história em Marshall Sahlins: introdução e conclusão de Historical Metaphors and Mythical Realities. **Cadernos de campo**, n.9, p.137-144, 2001.

\_\_\_\_\_. **Cultura e Razão prática**. Rio de Janeiro; Zahar, 1985.

\_\_\_\_\_. **Ilhas de História**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997

\_\_\_\_\_. O pessimismo sentimental e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um objeto em vias de extinção. **Mana- estudos de antropologia Social**, v.3, n.1. Rio de Janeiro: PPGAS- Museu Nacional/UFRJ, 1997.

SAINSALEU, Renaud. **Sociologie de l'organisations et de l'entreprise**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques/Daloz, 1987

\_\_\_\_\_. **L'identité au travail**. Paris : Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 1977

\_\_\_\_\_. **Des société en mouvement : la ressource des institutions intermediares**. Paris : ' HFG de Brouwer, 2001

SAMPAIO, Consuelo Novais. **Memória da Fazenda da Bahia – 1895- 2005**. Salvador: Casa de Jorge Amado: Fundação Pedro Calmon, 2005.

SAMPAIO, Jader dos Reis. **Voluntários : um estudo sobre a motivação de pessoas e a cultura em uma organização do terceiro setor** (Tese de Doutorado). Universidade De São Paulo – Administração, 2004

SAMPIERI, R; COLLADO, C; LÚCIO, P. **Metodologia de la investigación**. México, McGraw-Hill, 1991.

SANTOS, Reginaldo Souza. **Crise do Estado: uma análise controvertida da crise fiscal brasileira**. In: Encontro Anual Da Associação Nacional Dos Programas De Pós-Graduação, Xxviii, 2004. Anais. Curitiba. Rio de Janeiro: Anpad, 2004.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. Cultura Organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, v.6.n.1 jan./abr., p.187-207, 2002

\_\_\_\_\_. CARRIERI, Alexandre de Pádua. Por que simbolismo organizacional no Brasil? In: CARRIERI, Alexandre de Pádua; SARAIVA, Luiz Alex Silva(orgs). **Simbolismo organizacional no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.

SCHEIN, Edgar. **Organizational culture and leadership**. E rd ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

SCHWARCZ, Lília Moritz. Marshall Sahlins ou por uma antropologia estrutural e histórica. **Cadernos de Campo**, n.9, p.125-134, 2001

SCHWARTZ, S. H. Are there universal aspects in the structure and contents of human **Journal of Sociat Issues**. v. 50, n. 4. 1994. pp. 19-45

SCHWARTZMAN, Helen B. **Ethnography in organizations**. London : Sage Publications, 1993.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova Administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n.35, v.4, p.19-43, jul./ago. 2001

SECRETARIA DA FAZENDA. **Relatório de visitas aos postos fiscais e unidades vizinhas**. Departamento de Administração Tributária (DAT). Secretaria da Fazenda da Bahia, 1995.

\_\_\_\_\_. **Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda: projeto de modernização e racionalização da administração tributária**. Salvador, 1997.

\_\_\_\_\_. **Modelo de Revisão Organizacional**. Salvador, 1998.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico de clima organizacional: recursos humanos – PROMOSEFAZ**, 1998

\_\_\_\_\_. **Quando o santo de casa faz milagre! Um caso de mudança cultural bem sucedido no serviço público**, Salvador, 2003 a.

\_\_\_\_\_. **Educação corporativa SEFAZ**. Salvador, 2003b

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de satisfação do Servidor SEFAZ**. Salvador, 2002

\_\_\_\_\_. **XV relatório de progresso do PNAFE**. Salvador, 2004

\_\_\_\_\_. **Projeto de organização e gestão da SEFAZ. Diagnóstico de clima organizacional. Recursos humanos**. PROMOSEFAZ. Salvador, 1998

\_\_\_\_\_. **Planejamento estratégico 2008-2011**, Salvador, 2008.

\_\_\_\_\_. **Sefaz Notícias**, Salvador, 1996

\_\_\_\_\_. **Sefaz Notícias**, Salvador, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sefaz Notícias**, Salvador, 1998

\_\_\_\_\_. **Sefaz Notícias**, Salvador, 1999

\_\_\_\_\_. **Sefaz Notícias**, Salvador, 2000

\_\_\_\_\_. **Sefaz Notícias**, Salvador, 2001

\_\_\_\_\_. **Sefaz Notícias**, Salvador, 2002

\_\_\_\_\_. **Sefaz Notícias**, Salvador, 2003

\_\_\_\_\_. **Sefaz Notícias**, Salvador, 2004

\_\_\_\_\_. **Sefaz Notícias**, Salvador, 2005

\_\_\_\_\_. **Sefaz Notícias**, Salvador, 2006

SILLINCE, John A. A. Organizational Context and the Discursive Construction of Organizing. **Management Communication Quarterly**, v.20, n. 4, may 2007, pp. 363-394

SILVA, Lindomar P. da ; FADUL, Elvia. M. C. . Organizational Culture and Discourses: A Case of Change in a Brazilian Public Organization. **Brazilian Administration Review**, v. 8, p. 185-204, 2011.

\_\_\_\_\_. FADUL, Elvia. M. C. . A Produção Científica Sobre Cultura Organizacional em Organizações Públicas no Período de 1997 a 2007: um Convite à Reflexão. **Revista de Administração Contemporânea** (Impresso), v. 14, p. 651-669, 2010.

\_\_\_\_\_. FADUL, Elvia. M. C. . **A Administração Pública do Québec: Em Busca de Uma Mudança Cultural**. In: Encontro Nacional de Administração Pública e Governança, 2010, Vitória do Espírito Santo. Anpad. Rio de Janeiro : Anpad, 2010.

\_\_\_\_\_. **Os Valores Culturais dos Gestores Públicos da Bahia: Uma Análise Comparada Entre Bahia e Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento**. In: Encontro Nacional de administração Pública e Governança, 2010, Vitória do Espírito Santo. anpad. Rio de Janeiro : Anpad, 2010.

\_\_\_\_\_. FADUL, Elvia. M. C. . **O Uso da Análise do Discurso em Estudos Organizacionais: Um levantamento das Pesquisas em Administração Pública de 1998 a 2008**. In: 6 Th Iberoamerican Academy of Management International Conference, 2009, Buenos Aires. Iberoamerican Academy of Management International Conference, 2009

\_\_\_\_\_. FADUL, Elvia. M. C. . **A Percepção dos Gestores Públicos Estaduais sobre o Seu Papel na Implantação de Novos Padrões de Eficiência na Gestão Pública: O GESPÚBLICA**. In: Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2008, Rio de Janeiro. XXXII EnANPAD. Rio de Janeiro : ANPAD, 2008

\_\_\_\_\_. da . **Política de desenvolvimento em organizações públicas: um movimento possível?**. In: XXXIX Asemblea del CLADEA, 2005, Santiago do Chile. Anais da XXXIX Asemblea del CLADEA - Consejo Lationamericano de Escuelas de Administración, 2005.

\_\_\_\_\_. FADUL, Elvia. M. C. . **A política de desenvolvimento de pessoas em organizações públicas na percepção de seus funcionários**. In: 4th International Conference of the Iberoamerican Academy of Management, 2005, 2005, Lisboa.

\_\_\_\_\_. FADUL, Elvia. M. C. . **Cultura organizacional em organização pública: as bases da mudança organizacional a partir da reforma gerencial.** In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2007, Rio de Janeiro. Anais do Seget 2007.

\_\_\_\_\_. FADUL, Elvia. M. C. . **Modernização em Organizações Públicas: Um Descompasso Entre Processos de Modernização Organizacional e Gestão de Pessoas.** In: I Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho, 2007, Natal. I Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho. Rio de Janeiro, 2007

\_\_\_\_\_. MONTEIRO, A.O . **A Participação dos Funcionários no Planejamento Estratégico em Organizações Públicas e a sua Eficácia: a Experiência da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.** In: XX Congresso Latinoamericano De Estratégia Slade, 2007, Barranquilla. Xx Congresso Latinoamericano De Estratégia SLADE, 2007

\_\_\_\_\_. FADUL, Elvia. M. C.. **Crise Fiscal: Atualidade dos Pressupostos da Reforma no Setor Público Brasileiro.** In: 5th International Conference of the Iberoamerican Academy of Management, 2007, Santo Domingo. 5th International Conference of the Iberoamerican Academy of Management, 2007

\_\_\_\_\_. **A política de desenvolvimento de pessoas em organizações públicas: um estudo da Secretaria da Fazenda do governo do Estado da Bahia.**(Dissertação de mestrado). Salvador, Universidade Salvador, 2005.

SINDICATO DO FISCO DA BAHIA. SINDIFISCO. **Jornal do Sindifisco.** Salvador, 1990

\_\_\_\_\_. **Jornal do Sindifisco.** Salvador, 1991

\_\_\_\_\_. **Jornal do Sindifisco.** Salvador, 1992

\_\_\_\_\_. **Jornal do Sindifisco.** Salvador, 1993

\_\_\_\_\_. **Jornal do Sindifisco.** Salvador, 1994

\_\_\_\_\_. **Jornal do Sindifisco.** Salvador, 1995

SINDICATO DOS SERVIDORES DA SECRETARIA DA FAZENDA DA BAHIA. **Jornal do SindSefaz,** 1996, Salvador, Autor.

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz,** Salvador, 1996

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz,** Salvador, 1997

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz,** Salvador, 1998

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz,** Salvador, 1999

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz,** Salvador, 2000

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz,** Salvador, 2001



\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz**, Salvador, 2002

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz**, Salvador, 2003

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz**, Salvador, 2004

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz**, Salvador, 2005

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz**, Salvador, 2006

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz**, Salvador, 2007

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz**, Salvador, 2008

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz**, Salvador, 2009

\_\_\_\_\_. **Jornal do SindSefaz**, Salvador, 2010

SINDICATO DOS SERVIDORES FAZENDÁRIOS DO ESTADO DA BAHIA. SINDIFAZ. **Jornal Novo Rumo**, Salvador, 1990

\_\_\_\_\_. **Jornal Novo Rumo**, Salvador, 1991

\_\_\_\_\_. **Jornal Novo Rumo**, Salvador, 1992

\_\_\_\_\_. **Jornal Novo Rumo**, Salvador, 1993

\_\_\_\_\_. **Jornal Novo Rumo**, Salvador, 1994

\_\_\_\_\_. **Jornal Novo Rumo**, Salvador, 1995

SMIRCICH, Linda. Is the concept of culture a paradigm for understand organizations and ourselves? In FROST, Peter; MOORE, Larry F; LOUIS, Meryl Reis; LUNDBERG, Craig C.; MARTIN, Joane. **Organizational Culture**. Carlifornia : SAGE Publications, 1985, pp. 55-72

\_\_\_\_\_. Concepts of culture and organizational analysis. **Administrative Science Quartely**, v.28, n.3. Cornell University, 1983.

SOUZA, Carlos Roberto Soares. **Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia: um case de transformação organizacional através da tecnologia da Informação**. In : VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 – 11 Oct. 2002.

SOUZA, M. M. P. DE ; CARRIERI, A. P. ; FARIA, A. A. M. . The Construction of Organizational Identity: Discourses on a Brazilian Private Railroad. **Brazilian Administration Review**, v. 5, p. 177-192, 2008.

THÉVENET, Maurice. **La culture d'entreprise**. 5 ed. Presses Universitaires de France, Paris, 2006.

TIERNEY, Willian G. **The impact of culture on organizational decision making : theory and practice in higher education**. Virgínia : Stylus Publishing

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A Institucionalização da Teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R; Hardy, Cynthia; NORD, Walter R. **Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análises e novas questões em estudos organizacionais**. 3 ed. v.1, São Paulo: Atlas, 2006.

TONET, Helena Correa. **compartilhamento de conhecimento no trabalho: o impacto das atitudes e da cultura organizacional** (Tese de Doutorado) . Universidade De Brasília – Psicologia, 2005.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1995.

TROMPENAARS, Fons; HAMPDEN-TURNER, Charles. **Riding the waves of culture: understanding diversity in global business**. Nye Work : McGraw-Hill, 1998.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: REVAN, Brasília: ENAP, 2001.

VAN MAANEM, John; BARLEY, Stephen R. Cultural organization: fragments of a theory. In: : FROST, Peter; MOORE, Larry F; LOUIS, Meryl Reis; LUNDBERG, Craig C.; MARTIN, Joane. **Organizational Culture**. Carlifornia : SAGE Publications, 1985, pp. 31-53

VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de; MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Gestão de Pessoas, Dialética e Mudança Organizacional: uma Análise Crítica da Implantação do ERP numa Cooperativa Agroindustrial**. In: Encontro de Estudos Organizacionais. III, ENEO, Anais, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em Administração**. 2ed. São Paulo: Atlas, 2006

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Débora Moraes.(Orgs). **Pesquisa qualitativa em administração**. 2ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

WEBER, Max. **A ética Protestante e o Espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 3ª edição, v.1, 1994

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro : Livros Técnicos e Científicos, 2002

WEEKS, John; GALUNIC, Charles. A theory of cultural evolution of the firm: the intra-organizational ecology of memes. **Organizations Studies**. V.24, n. 8, pp. 1309-1352, 2003

WEICK, Karl E. the significance of corporate culture. In : FROST, Peter; MOORE, Larry F; LOUIS, Meryl Reis; LUNDBERG, Craig C.; MARTIN, Joane. **Organizational Culture**. Carlifornia : SAGE Publications, 1985, pp. 381-389

\_\_\_\_\_. The vulnerable system: an analysis of the Tenerife air disaster. In: FROST, Peter J. ; MOORE, Larry F.; LOUIS, Meryl Reis; LUNDBERG, Craig C.; MARTIN, Joanne. **Reframing Organizational Culture**. Califónia: SAGE Publications, 1991.

WILLIAMSON, John. Nossa agenda e o Consenso de Washington. In: KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John. **Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2004.

WOODILLA, Jill. Workplace Conversations: The text of Organizing. In: GRANT, David; KEENOY, Tom; OSWICK, Cliff. **Discourse and Organization**. London: SAGE Publications, 1998.pp. 31-50

ZAGO, Célia Cristina. **Modelo de arquitetura da cultura organizacional – MARCO** (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina - engenharia de produção, 2000.

ZHENG, Wei; QU, Qing; YANG, Baiyin. Toward a theory of organizational cultural evolution. **Human Resource Development Review**, v.8, n.2, 2009, pp. 151-173

ZUCKER, Lyne G. Where do institutional patterns come from? Organizations as actors in social systems. In: ZUCKER, Lyne G.(Ed). **Institutional patterns and organizations: Culture and environmet**. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1988, p. 23-49.

**APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista- grupo técnico N° \_\_\_\_\_**

---

Universidade Federal da Bahia

Curso Doutorado em Administração

Data da entrevista \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Local da Entrevista\_\_\_\_\_

Sexo: Masculino( ) Feminino( ) Idade\_\_\_\_\_

Cargo\_\_\_\_\_

Tempo de Serviço Público nesta organização\_\_\_\_\_

Nível de formação: 2º grau( ) Graduação ( ) Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado ( )

Curso de Formação\_\_\_\_\_

Superintendência\_\_\_\_\_ Diretoria\_\_\_\_\_

Unidade de trabalho\_\_\_\_\_

- 1 – Qual a importância do Estado e a Secretaria da Fazenda para você e para os demais servidores?
- 2 – Fale-me da organização em 1995.
- 3 - O que é diferente hoje?
- 4 - O que é igual a 1995?
- 5 – No início do processo de mudança iniciado em 1995, a alta administração entendeu ser necessário efetuar uma mudança cultural. Como você classificaria a cultura da SEFAZ naquele período?
- 6 – O que você acha que estava acontecendo na Administração Pública na Bahia e no Brasil que pode ter influenciado o início das mudanças na SEFAZ em 1995?
- 7 – Quais foram as ações implementadas pela SEFAZ para a mudança desejada? Como você viu todas estas ações?
- 8– Que valores a cultura organizacional da SEFAZ possui? Se é diferente do início da mudança, por que você acha que mudou?
- 9 – A Administração da SEFAZ possui algum ritual, mitos, tabus e cerimônias realizados com os seus membros? O que eles significam? E os funcionários entre si possuem algum desses elementos?

- 10 – Você acredita que as propostas de mudança iniciada em 1995 sofreram resistências à sua implantação? Que tipos de resistências e por que elas ocorreram? Como os indivíduos se articularam para modificar as propostas apresentadas?
- 11 – O que você considera que torna a SEFAZ diferente das demais organizações públicas ou privadas?
- 12 – Do que você conhece esta organização, que tipos de perfil de indivíduos você acredita ter mais chances de avançar no crescimento dentro da organização?
- 13 – Você acha que os gestores da SEFAZ conseguem influenciar de forma significativa a cultura organizacional, desenvolvendo novos comportamentos nos servidores públicos da SEFAZ? Como e por quê?
- 14 – Que fatos, eventos, situações normalmente demonstram graus de integração entre os membros da organização? Por que? É possível identificar grupos diferenciados dentro da organização? Em que eles se diferenciam? Como os indivíduos se inserem em cada grupo?
- 15 – Se você tivesse que convencer a alguém a ingressar na SEFAZ, hoje, o que você diria? Que pontos positivos e negativos você faria menção?
- 16 – A SEFAZ é uma grande família ? Por quê?
- 17 – O que mudou na forma de fazer o trabalho com a implantação do PDF? O que a organização esperava com o PDF?
- 18 – o que mudou na forma de realizar o trabalho com a implantação do GDFISCO? O que ele representa os servidores? O que a organização desejava com o GDFISCO ?
- 19 – O que representou para você o Programa de Qualidade? O que mudou em sua forma de fazer o trabalho com o PQ? O que a organização esperava com o PQ?
- 20 – Qual a influência que teve o Programa SATISFAZ na organização? Qual a importância dele para os servidores? O que a organização esperava com o SATISFAZ?
- 21 – Qual a mudança causada pela implantação do plano de carreira na organização? O que a organização esperava com o plano de carreira?
- 22 – Em que a implantação do planejamento estratégico modificou a organização? Ele transformou a forma de os funcionários realizarem o trabalho? Você lembra alguma meta estratégica? O que a organização esperava com o planejamento estratégico?

## APÊNDICE B - Modelo de Análise

Com ceito	Dimensão	Componente	Indicadores	Fonte	Meios de verificação	Técnica
C U L T U R A	Artefatos visíveis	Estrutura Física	lay out físico; reestruturações, Descentralização Administrativa; Redução de níveis hierárquicos;	Documentos internos, Funcionamento da organização, Atores individuais, Gestores organizacionais Sindicatos	Análise documental Entrevistas Observação direta	Análise de discurso
		Rituais e cerimônias	Reuniões de avaliação de resultados; Reuniões para fortalecimento das relações interpessoais; Reuniões Planejamento estratégico			
		Estrutura da Política de Recursos Humanos	Sistema de Avaliação de desempenho; Plano de Carreira; Plano de Capacitação permanente; Indicadores de Gestão;			
O R G A N I Z A C I O N A L	Valores	Valores Declarados e Valores Percebidos pelos entrevistados Valores Observados pelo pesquisador	Foco em resultados Foco no cidadão Trabalho em equipe Planejamento e organização Criatividade e iniciativa Relacionamento Interpessoal Autodesenvolvimento Capacidade empreendedora Liderança e comunicação Qualidade e Produtividade Transparência	Atores Organizacionais Documentos Sindicatos	Entrevistas Observação Direta	Análise de discurso