UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO – UFES
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

AUGUSTO OLIVEIRA DA SILVA NETO

A Identidade Profissional do Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil no Estado do Espírito Santo – do Projeto de Reforma do Estado à Super-Receita.

VITÓRIA, 2008

AUGUSTO OLIVEIRA DA SILVA NETO

A Identidade Profissional do Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil no Estado do Espírito Santo – do Projeto de Reforma do Estado à Super-Receita.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para obtenção do título de Mestre.

ORIENTADORES:
Profª. Dra. Mônica de Fátima Bianco
Profª. Dra. Antônia de Lourdes Colbari

VITÓRIA, 2008

AGRADECIMENTOS

Não se inicia ofício humano sem antes pedir a Deus proteção e luz, nem nada se conclui sem agradecer-Lhe. Assim, ao término desta tarefa agradeço a Deus, por toda força enviada para que eu pudesse suplantar os percalços e perseverar no atingimento do meu objetivo.

Agradeço à minha esposa Beatriz e aos meus filhos, Otávio, Alexandra e Carolina, pelas inúmeras horas que foram roubadas de seu convívio. Tudo que faço, direta ou indiretamente, faço por vocês, pois de outra forma nada teria sentido.

Aos colegas da Secretaria da Receita Federal que pacientemente atenderam aos meus apelos e me deram a chance de trocar experiências que possibilitaram a realização deste trabalho.

Aos colegas, professores e funcionários do curso de mestrado em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo, com quem muito aprendi. Vocês me ajudaram a ser uma pessoa melhor.

Agradeço principalmente às minhas orientadoras, Professora Drª. Mônica de Fátima Bianco e Professora Drª. Antônia de Lourdes Colbari. Sem vocês eu jamais conseguiria.

O mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas - mas que elas vão sempre mudando.

Vivendo, se aprende; mas o que se aprende, mais, é só a fazer outras maiores perguntas.

(Guimarães Rosa)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
1.1	Objetivos	6
1.2	Organização do trabalho	6
2	METODOLOGIA	8
3	CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA	15
3.1	Reforma do Estado	18
4	ENQUADRAMENTO TEÓRICO	26
4.1	As concepções weberianas acerca da burocracia	27
4.2	A teoria da ação social e da dominação	28
4.3	Críticas ao modelo burocrático	30
4.4	A identidade	32
4.5	Identidade pessoal	33
4.6	Identidade Social	34
4.7	Identidade no Trabalho	35
4.8	Identidade Organizacional	36
4.9	Identidade Objetiva x Identidade subjetiva	37
5	OS AFRFB NO ESPÍRITO SANTO	41
6	ANÁLISE DO PERFIL IDENTITÁRIO	57
6.1	A identidade profissional no ângulo da diversidade dentro da SRF	58
6.2	(Des)construindo o perfil identitário profissional do AFRFB	78
7	CONCLUSÃO	87
7.1	Perspectivas para pesquisas futuras	89
8	APÊNDICES	90
8.1	Instrumento de pesquisa (1ª fase)	90
8.2	Instrumento de pesquisa (2ª fase)	91
8.3	Instrumento de pesquisa (3ª fase)	94
8.4	Quadro de análise 3ª etapa – Trajetória Escolar	95
8.5	Quadro de análise 3ª etapa – Origem Familiar	96
8.6	Quadro de análise 3ª etapa – Trajetória Profissional	98
8.7	Quadro de análise 3ª etapa – Informatização	100
8.8	Quadro de análise 3ª etapa – Senso de Responsabilidade	101
9	REFERÊNCIAS	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Forma de organização das atividades do poder público. 23
Quadro 2 – Os quatro processos identitários típicos 38
Quadro 3 – Número total de AFRFB..... 41
Quadro 4 – Idade dos AFRFB lotados em Vitória. 43
Quadro 5 – Tempo de serviço dos AFRFB lotados em Vitória..... 44
Quadro 6 – Formação acadêmica dos AFRFB lotados em Vitória. 45
Quadro 7 – Salários de diversas categorias profissionais do serviço público federal. ... 46
Quadro 8 – Organograma da Secretaria da Receita Federal do Brasil 47
Quadro 9 – Organograma resumido da DRF/ Vitória 49
Quadro10 – Organograma resumido da ALF/ Vitória..... 49
Quadro 11 – Grelha de análise da 1ª etapa da pesquisa (1)..... 59
Quadro 12 – Grelha de análise da 1ª etapa da pesquisa (2)..... 61
Quadro 13 - Gráfico de análise da 2ª fase da pesquisa..... 63
Quadro 14 - Gráfico de análise da 2ª fase da pesquisa..... 64
Quadro 15 - Gráfico de análise da 2ª fase da pesquisa..... 64
Quadro 16 - Gráfico de análise da 2ª fase da pesquisa..... 65
Quadro 17 – Motivação para ingresso na carreira..... 68
Quadro 18 – Percepção sobre a carreira 70
Quadro 19 – Mudanças estruturais 72
Quadro 20 – Novos saberes 73
Quadro 21 – Percepções sobre o profissional AFRFB 76
Quadro 22 – Percepções sobre a profissão 77
Quadro 23 – Análise temática das entrevistas 79

LISTA DE ABREVIATURAS

AFPS – Auditor Fiscal da Previdência Social

AFRF – Auditor Fiscal da Receita Federal

AFRFB – Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil

AFTN – Auditor Fiscal do Tesouro Nacional

AGU – Advocacia Geral da União

ALF – Alfândega

ATRFB – Analista Técnico da Receita Federal do Brasil

DRF – Delegacia da Receita Federal

EADI – Estação Aduaneira Interior

ES – Espírito Santo

MP – Ministério Público

RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

SAPAC – Setor de Pesquisa e Análise de Contribuintes

SECAT/SACAT – Setor de Tecnologia

SESAR/SASAR – Setor de Arrecadação

SEDAD – Setor de Despacho Aduaneiro

SEFIA/SEFIS – Setor de Fiscalização

SEOPE – Setor de Operações Aduaneiras

SEORT/SAORT – Setor de Orientação e Análise Tributária

SEPOL/SAPOL – Setor de Logística

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SOPEA – Setor de Pesquisa e Análise Aduaneira

SRF – Secretaria da Receita Federal

SRP – Secretaria da Receita Previdenciária

TC – Tribunal de Contas

TRF – Técnico da Receita Federal

TTN – Técnico do Tesouro Nacional

RESUMO

As transformações no contexto social e profissional ocorridas no mundo nas últimas décadas do século XX, aliadas ao grande incremento tecnológico, provocaram reações na sociedade brasileira e culminaram com tentativas de modificação da lógica burocrática, a partir das reformas administrativas, que é fortemente arraigada nas instituições do setor público. Estas transformações provocaram alterações na trajetória profissional dos servidores públicos, com reflexos para sua identificação profissional e na forma de execução das tarefas a eles delegadas. A atividade profissional dos servidores da Secretaria da Receita Federal, denominados Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, sofreu mutações advindas deste novo contexto, criando uma nova forma de exercício profissional. A identidade profissional dos AFRFB, lotados no estado do Espírito Santo, passa a ser investigada a fim de se caracterizar uma possível identidade própria dos auditores, que fortaleça o seu sentimento de pertencimento a uma carreira típica de Estado, distanciando de uma identidade comum a todos os servidores públicos, ou de sua identidade profissional anterior a entrada na Receita Federal. A análise dos discursos dos auditores fiscais propiciou o conhecimento de parte das aspirações da categoria e as ambigüidades que levam a uma identificação profissional maior com o serviço público do que com a carreira de AFRFB propriamente dita. O trabalho abre novas perspectivas de pesquisa, com a formulação de questões que possibilitem o aprofundamento do estudo da identidade profissional dos AFRFB, bem como das suas implicações nos processos de gestão pública.

Palavras-chave: Reforma administrativa. Burocracia. Identidade profissional. Servidor público. Auditor Fiscal. Receita Federal.

ABSTRACT

The changes in the social and professional context occurred in the world in the last decades of the twentieth century, allied to the large technological increase, caused reactions in brazilian society and culminated in attempts to alter the bureaucratic logic, from administrative reforms, which is strongly rooted in the institutions of the public sector. These changes have caused modifications in the path of professional public servants, with consequences for their professional identification and in the form of implementation of the tasks delegated to them. The professional activity of the servers from Secretaria da Receita Federal called Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil has undergone changes stemming from this new context, creating a new form of professional practice. The professional identity of AFRFB will be investigated in order to characterize the possible identity of its own auditors, that strengthens their sense of belonging to a State typical career, apart from a common identity for all public servants, or their professional identity prior to entry into the Receita Federal. The analysis of speeches of auditors provided the knowledge of some of the aspirations of the class and the ambiguities that lead to a greater identification with the professional public service than with the career of AFRFB itself. The work opens up new prospects for research, with the wording of questions that allow the deepening of the study of professional identity of AFRFB and its implications in the processes of public management.

Keywords: Administrative reforms. Bureaucracy. Professional identity. Public servants. Auditor Fiscal. Receita Federal.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve início com minhas inquietações frente às considerações realizadas por colegas de profissão, que constantemente colocam como ponto relevante a necessidade de fortalecer a imagem da categoria dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – AFRFB, como forma de valorização e de melhoria da auto-estima individual, assim como para o fortalecimento do espírito de corpo necessário para as demandas profissionais conjuntas.

Cabe ressaltar que, apesar de o escopo da pesquisa empírica ser delimitado regionalmente, os AFRFB lotados no Espírito Santo, são factíveis as possibilidades de universalização dos resultados, tendo em vista a uniformização dos processos de recrutamento dos funcionários e dos procedimentos operacionais da instituição Receita Federal.

Após minuciosa reflexão, foi possível delinear que um dos pontos em torno dos quais gravitam estas questões é o da existência ou não de uma identidade profissional própria que una os AFRFB, e que três vertentes se colocam inicialmente como fatores de estudo para investigação deste processo de construção identitária.

A primeira é a forma como os AFRFB têm ingresso na Secretaria da Receita Federal, posto que não há uma formação acadêmica específica para que qualquer cidadão torne-se um auditor, bastando possuir curso superior em qualquer área de conhecimento e submeter-se às regras de seleção comuns a todo concurso público, que pode trazer para a constituição da categoria uma heterogeneidade que influencie neste processo.

A segunda é a distinção entre a categoria dos AFRFB e os demais servidores públicos, dado que aquela é carreira considerada típica de Estado, com atribuições específicas e exclusivamente executadas pelo Estado, não sendo delegáveis à iniciativa privada, e estes constituem o corpo geral dos funcionários públicos, tomados por sua característica comum de atuarem como empregados estatais.

A terceira vertente se dá em torno das mutações gerenciais e tecnológicas que o serviço público em geral, e a Receita Federal em particular, vêm experimentando ao longo dos últimos anos, principalmente a partir das reformas administrativas propostas em meados

da década de 1990, culminando com a fusão da Secretaria da Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária, e a forma como estas alterações podem ter afetado o processo de formação identitária por parte dos AFRFB.

Deste modo, o trabalho de pesquisa pretende responder à seguinte questão: "Os profissionais do serviço público federal brasileiro, conhecidos como Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, possuem um perfil identitário profissional próprio que permita distingui-los dos demais servidores públicos e das categorias profissionais anteriores à entrada para a Receita Federal?".

Neste sentido é importante frisar que embora esta necessidade de fortalecimento da identidade seja uma proposta embutida no discurso da categoria, principalmente por intermédio do sindicato que a representa, faz parte da problemática da pesquisa investigar em que medida a identidade de servidor público seria mais forte do que a identidade profissional específica dos auditores.

O período demarcado para a análise limitou-se àquele compreendido entre as reformas administrativas propostas pelo governo federal em meados da década de 1990, quando foi realizada uma tentativa de reconstrução da estrutura administrativa do serviço público brasileiro, e a fusão da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria da Receita Previdenciária em 2007, quando os auditores desta foram absorvidos pela estrutura daquela, passando todos a serem chamados de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.

Apesar de ser uma tarefa executada no Brasil desde a época do Império, posto que o financiamento do Estado passa necessariamente pela coleta de tributos, muitas foram as instituições públicas que abrigaram estas função, ora de maneira centralizada em um único órgão, ora especializada por área de atuação ou ramo econômico em vários órgão administrativos.

Da mesma forma, a carreira de cobrador de tributos federais no país passou por diversas fases que acompanharam o momento político, econômico ou social e recebeu diversas denominações distintas ao longo dos anos. Mesmo após a criação da Secretaria da Receita Federal, em 1968, continuaram a existir categorias profissionais diferentes para execução desta tarefa.

Além destas particularidades, o amadurecimento das instituições públicas dentro de um estado democrático de direito levou à necessidade do fortalecimento de categorias profissionais que exercem tarefas que são de iniciativa exclusiva do Estado. As ditas categorias típicas de Estado recebem atenção diferenciada do governo e da sociedade como forma de melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos e conferem aos seus servidores status diferenciado dentro do serviço público em geral, com prerrogativas e salários normalmente negociados de maneira apartada das negociações dos demais servidores.

Dentro desta perspectiva, a categoria profissional em análise exerce uma destas atividades típicas de Estado e é responsável pela arrecadação, fiscalização, controle aduaneiro e demais atividades vinculadas à tributação federal e possui representações em todos os estados do país, além de estar presente em cidades nos mais longínquos rincões do Brasil, a fim de exercer a proteção das fronteiras nacionais contra a entrada ilegal de produtos.

No Espírito Santo são duas as unidades descentralizadas da Receita Federal onde trabalham quase trezentos auditores fiscais nas diversas projeções da estrutura administrativa do órgão. Muitos destes profissionais são ex-funcionários da própria Receita Federal, oriundos das categorias administrativas de apoio, ou ex-servidores públicos de outras áreas.

Há também um número grande de AFRFB que são provenientes da iniciativa privada, que deixaram suas atividades para ingressar nos quadros públicos pelos mais variados motivos, além de outros profissionais que têm a carreira de auditoria como seu primeiro emprego.

A existência de pessoas com origens profissionais variadas e formações acadêmicas distintas, dado que não existe uma formação específica para ingresso na carreira, são fatores importantes na constituição da profissão e na formação identitária de seus servidores fiscais.

1.1 Objetivos

O objetivo central da pesquisa é analisar os processos pelos quais a trajetória profissional influencia as formas de constituição da identidade, por meio do exercício de papéis e pela existência de simbolismos. Se o reconhecimento dos pares, o auto-reconhecimento e o reconhecimento social se imbricam na formação de um perfil identitário, estimulando a coesão e a produtividade dos AFRFB lotados no ES.

Paralelamente, constitui objetivo secundário avaliar se as medidas propostas pelas recentes reformas administrativas, que buscaram alterar o modelo de gestão burocrática para um modelo de gestão gerencial, com a introdução de novos paradigmas para o funcionalismo público, produziram alterações no perfil identitário do AFRFB, e qual a percepção dos servidores desta possível mudança.

Também constitui um dos objetivos periféricos da pesquisa buscar, a partir dos relatos produzidos na pesquisa empírica, os processos de subjetivação na forma de construção de uma identificação com a carreira e a existência de perfis identitários básicos, comparando com modelos de categorização existentes que sejam congruentes com os casos estudados e que possam ser aplicados em pesquisas futuras sobre a formação identitária da categoria profissional em apreço.

1.2 Organização do trabalho

O trabalho está organizado em 9(nove) capítulos e foi estruturado de forma a contemplar todas as fases por que passou a pesquisa. O capítulo inicial trata da introdução ao tema de forma resumida a fim de proporcionar ao leitor uma visão geral do assunto que será tratado nos demais capítulos, além de elencar os objetivos que se pretende alcançar ao término do trabalho.

O capítulo 2 cuida da metodologia utilizada para execução da pesquisa e detalha cada etapa da pesquisa, que foi dividida a fim de melhor alcançar seus objetivos.

O capítulo 3 faz uma contextualização histórica da carreira dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e da organização Secretaria da Receita Federal, traçando as devidas ligações com a perspectiva social e econômica que influenciaram no processo

de construção da carreira, além de abordar a questão da reforma administrativa que teve papel importante na configuração da carreira nos últimos anos.

O quarto capítulo traz o referencial teórico utilizado para elaboração do trabalho, com as considerações de autores trazidos para o debate e que possuem produção acadêmica relevante na matéria em estudo, de modo a conferir suporte à pesquisa.

O capítulo 5 traça o perfil dos AFRFB no Espírito Santo, com estatísticas acerca da constituição do quadro profissional, além de informações relevantes para conhecer com maior profundidade os servidores que são objetos de estudo no presente trabalho.

O sexto capítulo faz a análise do perfil identitário dos AFRFB no ES a partir da pesquisa empírica realizada e à luz do referencial teórico utilizado, onde se buscará conhecer a existência, inexistência, o processo de construção ou de desconstrução, da identidade profissional dos servidores em estudo.

O capítulo 7 traz as conclusões do trabalho, avaliando o atingimento dos objetivos propostos e realizando proposições para novas pesquisas.

O capítulo 8 traz os apêndices do trabalho, como os instrumentos de pesquisa utilizados, bem como os quadros de informação construídos a partir das falas dos entrevistados e que não foram utilizados no corpo do trabalho.

Finalmente, o capítulo 9 traz as referências bibliográficas que foram utilizadas ao longo da execução do trabalho.

2 METODOLOGIA

Um dos procedimentos utilizados para produzir o corpus da pesquisa foi a observação participativa "involuntária", considerando que sou integrante do universo da pesquisa. A posição do "nativo" foi fundamental para o delineamento não só do problema de pesquisa, mas também pela identificação de comportamentos e da forma de agir e pensar do grupo em estudo, mormente no que diz respeito ao seu processo de formação da identidade profissional.

Com efeito, minha trajetória pessoal dentro do órgão iniciou-se em 1992, após ser aprovado em concurso público para o cargo de Auditor Fiscal do Tesouro Nacional – AFTN, que mais tarde viria a se chamar Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil – AFRFB. Nestes dezesseis anos de trabalho na organização pude vivenciar muitas das mutações que serão discutidas neste trabalho.

Neste período, a sociedade brasileira passou por alterações marcantes, como a estabilização monetária, que já havia sido tentada diversas vezes no país e que finalmente foi alcançada, com a adoção do Real, propiciando modificações no panorama econômico nacional. Neste mesmo período foram propostas alterações no modo de gestão pública, que pretendiam suplantar a lógica burocrática do serviço público em prol de uma melhor atuação do Estado em favor de seus cidadãos.

Como é também cediço, a década de 90 do século XX vivenciou uma transformação tecnológica bastante elevada que mudou padrões de comportamento dentro e fora das empresas, com a disseminação da utilização da informática de maneira abrangente. A Receita Federal neste período experimentou alterações volumosas em sua maneira de atuar, com o início da informatização de seus procedimentos, que viria a se acentuar nos anos seguintes.

A chegada de novos profissionais também é fato relevante e igualmente foi fruto desta minha observação participante, posto que os profissionais com conhecimento na área tecnológica foram gradativamente sendo alocados em setores específicos para pensar esta nova forma de atuar do órgão, o que culminou com a criação de setores específicos

de microinformática nas unidades da Receita Federal, além da criação da Coordenação de Tecnologia, para cuidar destas inovações.

A política de pessoal do órgão, que até então era traçada de modo a passar longos períodos de tempo sem o ingresso de pessoal, foi modificada para permitir a entrada periódica de profissionais, proporcionando a aquisição de novos conhecimentos e de novas formas de pensamento para a categoria.

Além disto, pude experimentar ao longo deste período uma convivência com os mais variados pensamentos existentes dentro da Receita Federal, dado que exerci minhas atividades em quatro estados diferentes, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Paraná, além do Distrito Federal, e em mais de uma dezena de unidades diferentes nestes locais, desempenhando atividades em praticamente todas as áreas de atuação existentes no órgão.

Esta experiência profissional me fez atentar para as diversidades existentes dentro da organização, com as muitas ambigüidades existentes entre os auditores fiscais, seus pontos convergentes e divergentes no tocante à sua identificação profissional, bem como para os fatores de união que motivavam a categoria em alguns momentos a se posicionar de maneira firme na defesa de interesses comuns, permeados de momentos de desagregação em torno de questões aparentemente simples.

Esta forma de observação participante, embora tida de maneira involuntária, dado que este não era o objetivo principal de minha inserção na categoria em estudo, propiciou a elaboração de algumas proposições que foram se avolumando com o passar do tempo e naturalmente passaram a fazer parte dos procedimentos metodológicos utilizados na execução desta pesquisa. Muito daquilo que se diz nas páginas subseqüentes está impregnado desta vivência e conhecimento, sem comprometimento do rigor metodológico necessário à elaboração de um trabalho científico.

Assim, o fato de ser também parte da categoria profissional em estudo proporciona duas conseqüências imediatas. A primeira diz respeito à falta de estranhamento com as questões que surgiram ao longo da pesquisa. A segunda, à dificuldade de "negociar" com os próprios pares a troca de informações, dado que para muitos poderia parecer tratar-se de um trabalho de menor seriedade.

As duas questões foram de difícil resolução, mas ao longo de muitas tratativas e explanações acerca da necessidade de se realizar uma pesquisa que mostrasse um pouco de nós mesmos, que revelasse as entranhas de uma classe tão complexa e tão fechada, foram suficientes para dirimir qualquer dúvida e motivar pessoas que passaram a cobrar pelo resultado do trabalho como uma forma de saber um pouco mais de si mesmos.

A falta de estranhamento levou à busca de questões que pudessem ser reveladoras do estilo profissional dos auditores fiscais e que fugissem de esquemas pré-concebidos pelo fato de pertencer à categoria. Para que este objetivo fosse alcançado, a pesquisa foi traçada em três etapas distintas e sucessivas, de modo que a etapa posterior sempre buscou nos resultados da fase anterior elementos para sua execução.

A pesquisa empírica que busca revelar a existência de perfis identitários próprios dos AFRFB foi desenvolvida com vista tanto à exploração de diferentes ângulos da problemática em questão quanto a abrangência de um universo mais amplo de respondentes. A intenção era também facilitar a superação das barreiras iniciais causadas pela falta de estranhamento, conforme já citado, e pela inexistência de pesquisas anteriores que pudessem propiciar pontos de partida para a atual pesquisa.

A metodologia empregada valeu-se de uma integração entre as características qualitativa e quantitativa de pesquisa, a fim de suprir as lacunas existentes e já mencionadas, como a falta de estranhamento, e visando aumentar o rigor com que os resultados foram tratados. Esta transação “quanti-quali” permitiu passar de uma etapa a outra da pesquisa com dados e referências mais sólidas.

Nas etapas que seguiram a dimensão qualitativa de pesquisa, mais especificamente a primeira e a terceira etapas, foi utilizada a análise de conteúdo para obtenção, categorização e tratamento dos dados coletados da forma como preconizada por Bardin (2006, p.12) para quem “por trás de um discurso aparente geralmente simbólico e polissêmico esconde-se um sentido que convém desvendar”.

Na segunda etapa, de tendência quantitativa, o tamanho da amostra não foi dimensionado de forma probabilística, mas o envio do material por correio eletrônico a todos os integrantes da categoria profissional em estudo no ES, com o retorno de 35 (trinta e cinco) instrumentos de pesquisa respondidos, proporcionou a devida

aleatoriedade nas respostas, eliminando a possível tendenciosidade advinda da escolha dos respondentes de maneira direcionada, bem como atingiu percentual significativo do universo estudado, conferindo fidedignidade às inferências realizadas a partir da amostra.

Muito embora do ponto de vista histórico a análise de conteúdo tenha surgido como um método quantitativo de investigação científica, conforme a clássica definição de Berelson (*apud* BARDIN, 2006, p. 16) "a análise de conteúdo é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação", a exigência do rigor objetivo arrefeceu e novas perspectivas passaram a ser aceitas.

Bardin (2006, p.18) lida com a questão confrontando as abordagens quantitativa e qualitativa de modo a expor a fonte de informação com que ambas trabalham, pois enquanto para a primeira "o que serve de informação é a freqüência com que surgem certas características do conteúdo", na segunda é "a presença ou ausência de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é levado em consideração".

A utilização da análise de conteúdo é apropriada como forma de combater pressupostos e fugir das tentativas simplistas de compreensão das significações dos atores sociais investigados a partir das percepções do pesquisador. "Esta atitude de vigilância crítica exige o 'rodeio metodológico' e o emprego de 'técnicas de ruptura' e afigura-se tanto mais útil para o especialista das ciências humanas, quanto mais ele tenha sempre uma impressão de familiaridade face ao seu objeto de análise" (BARDIN, 2006, p.24).

Na primeira etapa foram ouvidas 20(vinte pessoas) que fizeram um teste de associação de palavras, onde foi possível relacionar palavras a outras que iam sendo mostradas gradativamente. Estas palavras reveladas aos AFRFB foram escolhidas a partir das observações iniciais de questões simbólicas e relevantes para os auditores, advindas da experiência profissional do autor e de sua observação participativa ao longo dos anos.

O teste de associação de palavras visa à localização dos "estereótipos sociais espontaneamente partilhados pelos membros de um grupo" (BARDIN, 2006, p.47). Estes estereótipos são as imagens espontâneas ou as representações de objetos ou

pessoas, buscando no emocional, e não no real, a percepção do sujeito acerca da realidade.

Segundo Bardin (2006, p.51) torna-se necessário a classificação das unidades de significação e criação de categorias para enfim analisar os dados provenientes do teste de associação de palavras. Deste modo, nesta etapa foi analisado o material segundo atitudes de avaliação subjacentes, separando os dados por pontos positivos, pontos negativos e neutros.

Na segunda etapa, de característica quantitativa, as palavras colhidas por meio das duas perguntas da primeira fase foram testadas por meio de uma escala com sete posições possíveis de serem assinaladas e variação das respostas entre o "totalmente verdadeiro" e o "totalmente falso" em algumas questões, e entre a "fraca correlação" e a "forte correlação" em outras, de acordo com a percepção do respondente acerca da afirmação realizada. Estas perguntas foram enviadas por correio eletrônico a todos os auditores das duas unidades e retornaram 35(trinta e cinco) respostas.

A utilização de uma escala social tem por objetivo "possibilitar o estudo de opiniões e atitudes de forma precisa e mensurável" (GIL, 1989, p. 135). Esta mensuração permite enxergar com mais clareza fatos qualitativos de forma quantitativa e no caso em estudo serviu para confirmar se as palavras ditas pelos primeiros entrevistados possuíam um grau de significância maior entre os membros da categoria profissional.

Embora existam muitas escalas sociais em uso, o princípio de todas é fundamentalmente o mesmo, ou seja, apresentar ao respondente uma questão e oferecer-lhe uma série de opções dispostas em uma escala, que possibilitem escolher entre a total concordância com o tema, até a total discordância, passando por situações intermediárias.

Tanto a escala de Osgood quanto a de Likert têm por característica apresentar aos respondentes conceitos opostos sobre o tema perguntado em um intervalo de sete posições, possibilitando a avaliação entre duas extremidades. A escala utilizada foi construída com fundamentação nestas duas escalas e possui características tanto da escala de diferencial semântico de Osgood quanto da escala de Likert.

De posse das informações produzidas nas duas fases preliminares, que tiveram caráter exploratório e complementar, foi construída a terceira e última etapa da pesquisa. Foram realizadas 9 (nove) entrevistas, estruturadas e com perguntas abertas, com AFRFB lotados em Vitória de modo a contemplar todos os possíveis subgrupos existentes dentro da categoria e a fim de propiciar um maior espectro de respondentes.

As entrevistas estruturadas são desenvolvidas a partir de perguntas inalteradas para todos os respondentes, tanto na ordem quanto no conteúdo (GIL, 1989), o que confere facilidade tanto na aplicação, pois poupa o entrevistador de fazer novas formulações a cada entrevistado, quanto na transcrição, dado à constância dos questionamentos. As entrevistas foram gravadas e transcritas posteriormente para possibilitar a separação e interpretação do material colhido.

Deste modo, foram selecionados funcionários tanto da Delegacia quanto da Alfândega, bem como funcionários recém chegados da Receita Previdenciária. Além disto, foram ouvidos homens e mulheres, novos e antigos e servidores de várias origens profissionais, além de fiscais que trabalham na administração.

Quanto ao tratamento dos dados na terceira etapa, a categorização construída a partir dos elementos colhidos se deu de forma a contemplar de maneira semelhante à alcançada por Lima *et al* (2004), com a utilização da técnica da análise temática, que é uma forma de análise de conteúdo proposta por Bardin (2006), onde foram selecionadas palavras ou frases. “Esta técnica permite determinar, por meio do discurso presente nas entrevistas, uma frase ou uma palavra como unidade de codificação”. (Lima *et al*, 2004, p.13).

A análise temática pressupõe a noção de tema, que é uma afirmação acerca de um assunto, é a “unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos a teoria que serve de guia à leitura” (BARDIN, 2006, p.99). A validade do tema não segue uma ordem lingüística, mas psicológica.

A modalidade de análise temática utilizada para interpretação do material colhido consiste “em descobrir os 'núcleos de sentido' que compõem a comunicação e cuja presença, ou freqüência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 2006, p.99). Procurou-se desta forma ir em busca dos sentidos ocultos contidos nos discursos dos entrevistados que possibilitassem

compreender os processos de identificação com a organização Secretaria da Receita Federal.

As categorias criadas levaram em consideração os objetivos da pesquisa, quais sejam, buscar elementos que permitissem vislumbrar a existência de uma identidade profissional dos auditores fiscais a partir do desempenho de papéis relevantes, de simbolismos, do reconhecimento e valorização pessoal, além de identificar perfis identitários a partir das falas dos próprios auditores.

Segundo Bardin (2006, p.111), "a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero, com os critérios previamente definidos". A separação dos elementos pode seguir diversos critérios e o utilizado neste momento foi a da categorização semântica, ou seja, em categorias temáticas segundo o qual todas as passagens que expressem o mesmo temas sejam colocadas na mesma categoria.

Dentre as principais qualidades de um sistema de categorias, merece destaque a pertinência. "Uma categoria é considerada pertinente quando está adaptada ao material de análise escolhido e quando pertence ao referencial teórico definido" (BARDIN, 2006, p.114). Neste sentido as categorias devem ser pertinentes com os objetivos da pesquisa e com as formulações teóricas que lhe dão suporte.

Sendo estas as principais informações e características acerca da metodologia utilizada, o capítulo seguinte cuidará da contextualização da pesquisa, tanto na dimensão histórica quanto na econômica, revisitando os fatos que contribuíram para a configuração atual da organização Secretaria da Receita Federal do Brasil, bem como de seus funcionários AFRFB.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

O pagamento de prestações monetárias aos governantes sob a forma de tributo, a fim de fazer face às despesas com a manutenção da coisa pública, ou simplesmente como um direito econômico para salvaguardar interesses de uma determinada classe social, é fato presente na história dos países e determinante para o equilíbrio financeiro do Estado.

Esta arrecadação nos países ocidentais hodiernamente está entregue a funcionários estatais que têm o dever de zelar pela coisa pública e que são mantidos pelo próprio Estado, a fim de manter a independência e a rigidez, tanto da coleta, quanto do repasse destes valores aos cofres públicos.

Mas nem sempre foi assim. Na época do Brasil colônia a arrecadação de tributos provenientes da circulação de mercadorias, bem como dos direitos aduaneiros pela entrada de produtos estrangeiros no Brasil – bem como pela saída de produtos nacionais para o exterior – era repassada a representantes da burguesia por meio de contratos, a fim de suprir a ineficiência da administração pública do Estado absolutista português.

Esta situação perdurou até início do século XIX, quando os relatos históricos ainda permitem conhecer casos de concessão de arrecadação de tributos por parte de contratadores. “Os contratadores se agregavam ao Estado absolutista patrimonial como o seu braço privatizante. Assumiam o encargo público de arrecadar impostos, como mandatários privados, ou melhor, como comerciantes que intermedeiam uma mercancia – o tributo – entre os súditos e o Rei” (MADEIRA, 1993, p. 185).

Durante o período do Brasil Imperial as dificuldades em manter um sistema tributário organizado permaneceram e não houve grandes alterações na forma de instituir e arrecadar tributos no Brasil, sendo que a maior parte daquilo que era coletado vinha dos direitos aduaneiros, inexistindo praticamente o imposto sobre a renda.

Somente com a proclamação da república em 1889, e com a vigência de sucessivas constituições, o sistema tributário passou a ser organizado e o Estado passou a ter efetivo controle sobre as entradas dos tributos nos cofres públicos.

As repartições tributárias no Brasil, contudo, existem desde 1549, quando foi instituída a Provedoria-Mor da Fazenda Real. Em 1770, a coroa portuguesa centralizou a administração tributária em Lisboa e extinguiu a Provedoria-Mor, criando em seu lugar as Juntas da Real Fazenda. Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, foi criado o Erário Régio e o Conselho de Fazenda, que subsistiram até 1824, quando foi criado o Ministério da Fazenda.

Em 1850 foi criada a Diretoria Geral das Rendas Públicas, subordinada ao Ministério da Fazenda, que em 1909 passou a ser denominada Diretoria da Receita Pública. A partir de 1934 a administração tributária no Brasil passou a funcionar em três repartições diferentes, criadas por tipos de tributos: Rendas Internas, Rendas Aduaneiras e Imposto de Renda, todas subordinadas à Direção-Geral da Fazenda Nacional.

Em 1965, iniciou-se um processo de reformas administrativas que culminaram com a centralização da administração tributária federal em um único órgão, a recém criada Secretaria da Receita Federal, instituída em 1969. Esta estrutura manteve-se praticamente sem alterações até 2006, quando foi aprovada a fusão dos fiscos e a criação da Receita Federal do Brasil, que vem sendo tratada como a "Super-Receita" em decorrência da grande concentração de atribuições que o órgão passou a ter.

Nota-se que desde o princípio da organização política do Brasil, os cobradores de tributos estão presentes em sua vida e são responsáveis, direta ou indiretamente, pelo custeio dos gastos públicos. As transformações por que passou o país e o mundo ao longo deste espaço de tempo foram acompanhadas pelas mutações no perfil destes funcionários, que exercem uma tarefa da o qual o Estado não pode prescindir e que exige comportamento e formação adequados a fim de alcançar seus objetivos profissionais.

Dentro de uma perspectiva mais abrangente, é possível perceber que as recentes mutações dos modelos econômicos, políticos e sociais ao redor do mundo conferiram uma série de modificações nos países e nas formas de lidar com as organizações dos setores público e privado, gerando novas demandas e suscitando novos perfis identitários para os profissionais de todas as áreas, fazendo com que diversas alterações tivessem que

ser realizadas nas organizações a fim de gerenciar as forças produtivas diante de um contínuo processo de transformação.

O cenário econômico internacional a partir da Segunda Guerra Mundial foi o da política do bem estar social, com os governos dos países desenvolvidos, principalmente Estados Unidos e Inglaterra, empenhados na recuperação de seus mercados e com forte investimento em suas economias, que até então estavam voltadas para o esforço de guerra, proporcionando um período de desenvolvimento e de estabilidade, conforme teorizado por John Maynard Keynes (1936).

O keynesianismo começou a perder espaço com as sucessivas crises econômicas que afetaram o mundo a partir da década de 70, principalmente aquelas causadas pela segunda crise do petróleo de 1977. O modelo, com forte presença estatal, dava mostras de seu enfraquecimento e modificações passaram a ser necessárias para reativar os investimentos e desonerar o poder público de atividades não intrinsecamente ligadas com sua função.

O enfraquecimento deste movimento desencadeou o revigoramento das teorias liberais desenvolvidas no século XVIII, que encontraram nas eleições nos dois maiores países do mundo de então, a força conservadora necessária ao seu ressurgimento. Com efeito, foi no final da década de 70 do século passado que o modelo keynesiano pôde ser alterado, principalmente em função do processo inflacionário e do crescente desemprego.

As transformações ocorridas no mundo no final do século passado foram suficientes para alterar as estruturas política, econômica e social de boa parte dos países. O advento do neoliberalismo, a queda dos regimes comunistas, a globalização, são exemplos destas alterações e dos novos caminhos adotados pelos povos e que pautam as discussões acadêmicas neste início de século XXI.

Além destas, as advindas de uma profunda transformação tecnológica, que mudou as formas de coleta de dados e possibilitou um novo modelo de gerenciamento de informações, foram percebidas ao longo das últimas décadas, criando novas fronteiras para o trabalho fiscal e alterando o modo de execução da atividade de cobrança de tributos, exigindo profissionais com especialidades e habilidades antes inexistentes.

Neste sentido, as reformas administrativas propostas pelo governo brasileiro, a partir da década de 90, promoveram algumas modificações na forma de gestão do Estado brasileiro, conforme será visto adiante.

3.1 Reforma do Estado

Não faz parte da proposta deste trabalho discutir as diversas nuances das análises, nos ângulos normativo e cognitivo/compreensivo, a respeito da Reforma do Estado Brasileiro. De fato, o recorte efetuado priorizou algumas abordagens que facilitam situar as iniciativas de reformas no aparato administrativo brasileiro.

As variações econômicas e políticas havidas a partir da década de 1970 ajudaram a restabelecer alguns dos pontos do ideário liberal de séculos antes, potencializado pela dinâmica dos países centrais que facilitou a reformatação dos paradigmas vigentes. O modelo burocrático da administração pública passou deste modo a estar em choque com estas novas formas de administração, que visam conferir maior eficiência ao Estado, com a aplicação de conceitos vindos das organizações privadas.

A administração pública passa a absorver estas idéias e as práticas administrativas oriundas do setor privado são adotadas nas organizações burocráticas do Estado, onde a eficiência dos seus membros passa a ser cobrada de forma a atender ao interesse da população, seja na prestação de um serviço de qualidade, seja na redução do tamanho da máquina público, contendo os gastos públicos.

A tendência de o setor público buscar inovações no setor privado foi prevista por Weber (*apud* PAULA, 2007, p.97) e de alguma maneira explica a adoção das reformas no modelo público e a busca pelo gerencialismo como forma de buscar excelência no serviço público. Se a burocracia pôde ser vista como o tipo ideal, em função de ser uma forma de dominação baseada na lei, os formalismos passaram a ser vistos como exagero e entrave ao desenvolvimento.

O modelo gerencial, por sua vez, na busca pela remoção dos entraves que dificultam a implantação de políticas públicas mais ágeis e, por conseguinte, com melhores resultados para as administrados, incorre na armadilha de aumentar o poder

discricionário da autoridade administrativa, e possibilitar a concentração de poder nos gerentes, medida que pode ser incompatível com o interesse público.

A emergência deste novo modelo para as relações profissionais existentes no serviço público será avaliada diante das considerações teóricas de Max Weber (2002,2004) sobre a burocracia e de suas características elementares, confrontadas com as propostas de Luiz Carlos Bresser Pereira (1996), que foi um dos defensores do mais recente movimento de modernização da gestão administrativa no país.

Bresser Pereira (1996) enfatiza a necessidade da reconfiguração do modelo burocrático para o gerencial quando assevera ter sido adotada a administração pública burocrática clássica em lugar da administração patrimonialista do Estado por ser aquela uma alternativa muito superior, mas que na prática este pressuposto de eficiência não demonstrou ser real.

"No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos". (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.05).

A lógica burocrática é fortemente arraigada nas instituições públicas brasileiras e é sempre lembrada como sinônimo de ineficiência e de desperdício. Em uma tentativa de criação de um novo contexto para a administração pública, iniciou-se em meados da década de 90 do século passado um movimento que visava transformar o modelo burocrático do serviço público em um modelo gerencial.

Como já foi visto, o serviço público brasileiro não passou incólume às alterações ocorridas no plano mundial e também foi alcançado por novidades na forma de execução de suas tarefas, que procuravam mudar a concepção da cultura existente, construindo uma nova dinâmica nas relações profissionais intersubjetivas, além de propor a ressignificação das carreiras profissionais que o compõem, principalmente por meio de inovações que tentaram mudar a lógica burocrática do serviço público.

A fim de promover alterações na estrutura burocrática do serviço público brasileiro, muitas tentativas foram operadas e pontualmente algumas foram levadas a cabo ao longo dos governos, mas pouco se avançou no que diz respeito ao nível de excelência ideal para os serviços prestados pelo Estado.

Estas propostas obtiveram resistências dentro do serviço público, pois historicamente a administração pública brasileira debate-se entre duas forças antagônicas. Segundo Castor & José, "de um lado, uma burocracia formalista, ritualista, centralizadora, ineficaz e infensa às tentativas periódicas de modernização do aparelho do Estado, aliada de interesses econômicos mais retrógrados e conservadores, embora politicamente influentes; de outro, as correntes modernizantes da burocracia e seus próprios aliados políticos e empresariais de outro". (CASTOR& JOSÉ, 1998, p.01)

Houve uma polarização entre aqueles que desejavam a manutenção do seu *status quo* e perpetuar o controle e privilégios advindos do modelo burocrático e as forças modernizantes que "representavam a emergência de um novo Brasil urbano, incipientemente industrializado e aberto ao exterior, a exigir novas missões para o Estado, principalmente na área de ampliação da infra-estrutura econômica e social, bem como a defesa e a proteção da indústria nacional, hoje apontam para a globalização e o liberalismo" (CASTOR&JOSÉ, 1998, p.01).

Esta luta entre dois pólos diferentes de pensamento dentro da administração pública tem natureza ciclotímica, pois de tempos em tempos "a ineficiência da burocracia tradicional e centralizadora leva os serviços públicos ao colapso e o Estado à catatonia" (CASTOR&JOSÉ, 1998, p.02), alertando os governantes para a necessidade de modernização do aparelho estatal.

Mas diante da impossibilidade da completa reforma do aparelho estatal os governantes passam a adotar medidas pontuais que visam modernizar a administração pública. "Redescobrem que é virtualmente impossível reformar o aparelho estatal *in totum* e apelam para a descentralização, a autonomia, a liberdade de operação por parte das organizações públicas e inicia-se um novo ciclo demarcado pelo ethos modernizante" (CASTOR&JOSÉ, 1998, p.02).

Com efeito, a reforma do aparelho do Estado brasileiro foi objeto central do Plano Diretor da Reforma do Estado, publicado em 1995, onde o modelo da administração pública passou a ser encarado por uma nova ótica, na tentativa de suplantar a administração burocrática - cujo foco está no controle rígido dos processos - pelo modelo gerencialista, com ênfase no cliente/contribuinte/cidadão. A atividade estatal deveria, portanto, migrar dos meios para os fins.

Estas proposições atingiram de forma linear o conjunto do funcionalismo público, e de modo mais contundente aqueles vinculados ao Poder Executivo federal. As medidas trazidas por este novo modelo gerencialista previam os seguintes objetivos (Plano Diretor da Reforma do Estado, p.45):

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Estes objetivos estavam vinculados à diminuição do Estado, a redução do número de funcionários públicos e transformação da sua forma de atuação para modelos mais estreitamente correlacionados com a visão gerencialista que o governo pretendia adotar. As medidas foram propostas a fim de adequar o país ao cenário econômico mundial, recém mergulhado no liberalismo econômico, ou neoliberalismo, como passou a ser conhecido.

Apesar de a reforma do Estado ter sido um movimento iniciado de fora para dentro, motivado pelas mutações surgidas nos países economicamente hegemônicos, as necessidades particulares que o país encontrava naquele momento criaram condições favoráveis a sua aplicação, principalmente a redução do déficit e a necessidade de

investimentos sociais impedidas pelos gastos acima do volume arrecadado, além da necessidade de melhoria no nível do serviço público prestado.

O Plano Diretor de Reforma do Estado previa que haveria no Brasil, a partir de 1995, um fortalecimento das carreiras típicas de Estado por intermédio de concursos regulares, a fim de garantir a recomposição da força de trabalho dos órgãos onde estas categorias exercem suas funções, bem como por uma política de elevação salarial, se comparadas com outras carreiras do serviço público e com profissionais com tarefas equivalentes na iniciativa privada.

No Brasil, estes reflexos vieram através de uma maior desregulamentação das atividades produtivas e dos fluxos de capitais, proporcionando a entrada de novos investimentos e a formação de uma economia de mercado. Muitas das medidas propostas pelo governo, no entanto, não foram acatadas pela sociedade, podendo ser citada a flexibilização das leis trabalhistas como um exemplo desta resistência.

O aparelho estatal passou a ser pressionado como a última fronteira do país a resistir aos ventos modernizantes da economia, navegando entre as reformas propostas pelo plano diretor de anos antes e a resistência natural que vários grupos de servidores, principalmente das categorias melhor organizadas, passaram a exercer diante da possibilidade da implementação do modelo gerencialista.

Esta reforma, contudo, estava prevista para ser executada de diferentes formas, em diferentes áreas. A solução das privatizações de alguns setores da economia onde o governo ainda atuava, confundindo suas atividades com aquelas típicas do mercado, não pôde ser estendida a setores onde a atuação governamental é absolutamente indelegável. Esta situação foi prevista no Plano Diretor de Reforma do Estado.

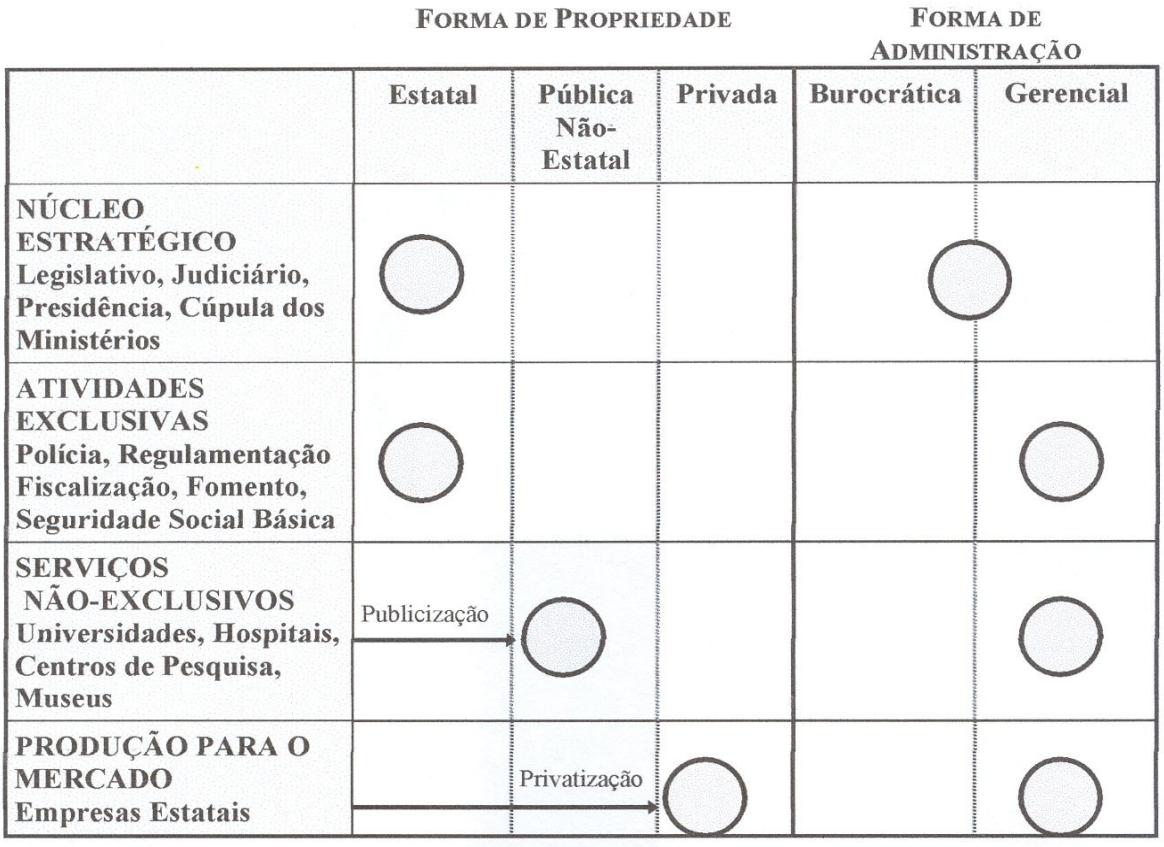
Segundo Bresser Pereira (1996, p.18), “a proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas de Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado”.

O Plano Diretor de Reforma do Estado previa que haveria no Brasil, a partir de 1995, um fortalecimento das carreiras típicas de Estado por intermédio de concursos regulares, a

fim de garantir a recomposição da força de trabalho dos órgãos onde estas categorias exercem suas funções, bem como por uma política de elevação salarial, se comparadas com outras carreiras do serviço público e com profissionais com tarefas equivalentes na iniciativa privada[1].

E conclui que as carreiras típicas de Estado são "aquelas em que o 'poder de Estado', ou seja, o poder de legislar e tributar são exercidos. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.". (BRESSER, 1996, p. 19).

O Quadro 1, a seguir, mostra a forma de organização prevista para as atividades exercidas pelo poder público e a forma idealizada por Bresser.



Quadro 1 – Forma de organização das atividades do poder público (Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - Plano Diretor da Reforma do Estado).

[1] Plano Diretor da Reforma do Estado, p.63.

O modelo gerencialista propunha uma série de alterações no modo de gestão das organizações, mesmo aquelas exclusivas, como transformação em uma agência autônoma com liberdade para o seu titular gerir seu orçamento, bem como contratar e demitir os funcionários. Esta proposta foi rechaçada pelo conjunto das carreiras típicas de Estado e sua implementação não foi realizada.

O processo de formação da identidade profissional dos servidores públicos brasileiros é influenciado pelas alterações propostas para a administração pública, tanto as efetivadas quanto aquelas em curso, no que tange as tentativas de superação do modelo burocrático para o gerencial. De um funcionário de quem se requeria comportamento padronizado, respeito à hierarquia e impessoalidade, passam a ser exigidas atitudes mais identificadas com as regras do setor privado, como produtividade, atingimento de metas e foco no cliente/cidadão.

Assim, vê-se que é possível a influência das mutações organizacionais no perfil da identidade profissional dos servidores, na medida em que as concepções e formulações que se pretendem aplicar, apesar de possuírem um foco objetivo, só são possíveis diante da aceitação e da mutação no comportamento e na forma de execução das tarefas. Mais do que nunca, torna-se necessária a adequação da forma de encarar a atividade profissional do serviço público para o atingimento deste novo modelo. O desafio que se propõe é realizar a implementação deste novo modelo sem perder de vista a necessidade de atenção aos indivíduos que irão executá-las.

A despeito desta nova realidade, e das tentativas de adaptação no modelo gerencial adotado, o serviço público brasileiro mantém a tradição burocrática como uma de suas principais características e, assim como previra Junquilho (2004), ficou preso entre duas realidades distintas, não se afastando completamente da burocracia, nem atingindo plenamente a administração gerencialista proposta.

O engendramento de uma nova realidade profissional para os servidores públicos brasileiros em geral, e para os auditores fiscais em particular, deflagrou processos de mutação na categoria profissional, que, para serem bem delineados e permitir melhor compreensão do tema, necessário se faz o suporte teórico acerca da burocracia e das suas

disfunções, além daquele direcionado à formação da identidade profissional. É o que será feito no próximo capítulo.

4 ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A burocracia da maneira idealizada por Weber (2002, 2004), como um tipo ideal, onde a continuidade dos serviços prestados deve ser mantida, onde as regras que delimitam o poder sejam impessoais e emanadas por ordem de uma dominação estritamente legal e a existência de controles, possibilita o engendramento de diversas relações de poder a partir de sua implementação.

Se, por um lado, as rotinas rígidas e o apego pela hierarquia possibilitam um melhor controle das atividades organizacionais, segundo Crozier (1981) sua existência tende a deslocar a referência do trabalho para o próprio processo, tornando a burocracia auto-referida e afastada dos objetivos organizacionais que lhe deram causa. Mais importantes que os fins a serem atingidos, passam a ser os meios de sua consecução.

Para Bresser Pereira (1996) esta é justamente uma das causas por que o modelo burocrático deve ser substituído pelo modelo gerencial na administração pública brasileira, pois "na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientado para o atendimento das demandas dos cidadãos" (BRESSER PEREIRA, 1996, p.5).

As relações humanas são citadas por Crozier (1981) para lembrar que os pedidos racionalmente dirigidos aos indivíduos nem sempre geram respostas igualmente racionais, pois estão condicionadas aos seus sentimentos de pertencimento a um grupo ou às suas relações interpessoais. "Deve também reconhecer-se que os pedidos racionais feitos ao indivíduo não são suficientes para determinar resultados constantes e previsíveis, e que a eficácia de uma organização não pode ser resumida à combinação formada pela perícia, impersonalidade e hierarquia do 'tipo ideal'" (CROZIER, 1981, p. 262).

Sob uma ótica cultural, esta questão foi proposta por Junquilho (2004) ao indagar sobre o processo pretendido de transformação do administrador burocrático no novo gerente, como conseqüência da modernização da administração pública. Segundo o autor, esta alteração pressupõe a aplicação de medidas objetivas, valorizando a dimensão de uma racionalidade instrumental, sem levar em consideração as construções subjetivas

erigidas dentro das organizações, fruto dos arranjos sociais e das relações intersubjetivas.

O resultado é um meio termo, um indivíduo que pode ser definido como fruto das experiências vividas na realidade brasileira e que se situa entre o modelo weberiano e o proposto pelo gerencialismo. "O gerente do tipo 'caboclo', com o hibridismo, *navega socialmente* entre seus pólos extremos, o 'burocrata' e o 'novo gerente'" (JUNQUILHO, 2004, p. 150).

4.1 As concepções weberianas acerca da burocracia

As teorias sociológicas propostas por Max Weber (2002, 2004), mormente a teoria da ação social, os estudos sobre as formas de dominação e sobre a burocracia moderna, compõem um arcabouço imprescindível para a análise de uma organização essencialmente burocrática, onde as relações existentes entre os indivíduos são fortemente referenciadas nestes aspectos. O primeiro conceito a ser analisado será o da ação social.

Para Weber (2004) a ação social é orientada pelo comportamento de "outros", que tanto podem ser indivíduos e conhecidos, como podem se constituir em um conjunto de pessoas desconhecidas, mas salienta que nem todo tipo de ação pode ser tida como uma ação social, dado que muitas delas, internas ou externas, não têm motivação nos outros.

Importante ressaltar que no estudo da formação identitária, com o viés que é dado neste trabalho, a partir das interações sociais, não é possível estabelecer como sendo uma ação social alguém adotar para si um comportamento semelhante ao de outra pessoa como forma de atingimento de objetivos, pois neste caso "o agente não orienta sua ação pelo comportamento de outros, mas, a observação desse comportamento permitiu-lhe conhecer determinadas probabilidades objetivas e é por estas que orienta sua ação". (WEBER, 2004, p.14).

A ação social pode ser determinada de modo racional referente a fins, de modo racional referente a valores, de modo emocional e de modo tradicional (WEBER, 2004). Os dois últimos são considerados como além daquilo que se chama ação orientada pelo sentido, uma vez que são motivadas pelo hábito ou pela emoção.

A ação racional referente a valores é motivada por razões de dever, dignidade, diretivas religiosas, piedade ou uma causa (WEBER, 2004), mas sempre a serviço de uma convicção. Já a ação racional referente a fins está mais diretamente vinculada às conseqüências das ações implementadas.

Para Weber (2004), é pouco provável que as ações sociais sejam orientadas exclusivamente por um tipo isoladamente, sendo mais provável que a ação social seja composta por estes tipos que foram estabelecidos para fins sociológicos, mas que não necessariamente refletem as ações reais.

A relação social é o comportamento reciprocamente referido quanto a seu conteúdo de sentido por uma pluralidade de agentes e que se orienta por essa referência. Consiste na probabilidade com que se aja socialmente de determinada maneira orientando-se por um sentido. As relações profissionais são exemplos claros de relações sociais, com sentidos próprios estabelecidos pelos atores no desempenho das atividades de trabalho.

Outra definição weberiana importante para os propósitos do trabalho é a da relação comunitária, espécie de relação social em que a atitude na ação social está associada ao sentimento subjetivo dos participantes de pertencer de forma afetiva ou tradicional ao mesmo grupo, e a relação associativa, em que a ação social está vinculada numa união de interesses racionalmente motivados, seja com referência a valores ou a fins (WEBER, 2004).

As relações sociais possuem nuances que não as caracterizam completamente em relações comunitárias ou associativas, dado que mesmo as relações mais fortemente associativas podem vir a possuir características comunitárias e vice-versa. As relações de um grupo profissional estão mais amplamente caracterizadas como uma relação associativa, mas pode extrapolar os limites desta associação para se tornar uma ação comunitária entre seus membros.

4.2 A teoria da ação social e da dominação

A ação social, por seu caráter intersubjetivo e por suas motivações baseadas nas relações sociais, é um dos justificadores dos agrupamentos sociais e serve como referencial para o surgimento e desenvolvimento de processos identitários para os

elementos que os compõem, dado que ao se formar um grupo profissional específico as relações passam a se intensificar, acarretando, a partir daí, uma troca de experiências pessoais que conduzem à formação de um perfil profissional adequado àquele grupo.

Mas para que as relações sociais sejam reguladas e para se evitar a deterioração social, torna-se necessário o exercício de um domínio que seja capaz de estabelecer as regras de convívio e que ao mesmo tempo possua legitimidade para se fazer respeitar no seu cumprimento, com o reconhecimento e aceitação dos demais. São as formas de dominação estabelecidas por Weber (2004).

Segundo Weber (2004, p.139), "dominação é a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas", mas que não representa necessariamente todo forma de exercício de poder ou de influência. A dominação é também chamada autoridade e pode estar fundada em razões diversas.

Para que a dominação de um conjunto de pessoas possa se operar de forma satisfatória, é necessário que haja um quadro administrativo que execute as ações necessárias de forma estável. Estas relações podem adquirir diversas formas, mas de uma forma geral a dominação requer a crença em uma forma de legitimidade para que possa se estabilizar e garantir o exercício da dominação.

As formas de dominação legítima podem ser de três tipos: a de caráter racional, de caráter tradicional e de caráter carismático. Como não é objetivo deste trabalho aprofundar o estudo sobre todas as formas de dominação, o foco será lançado sobre aquela que serve de justificativa teórica para a burocracia, que é a dominação racional, que repousa sua forma de legitimação no ordenamento jurídico, pois a impessoalidade dos atos, a investidura nos cargos, a obediência, todos são decorrentes da crença na eficiência e no pacto social decorrente das leis (WEBER, 2004).

Retoma-se, neste ponto, uma das idéias centrais do pensamento social moderno de que a vida em sociedade pressupõe o estabelecimento de um arcabouço normativo que regule as relações sociais e a vida em comunidade. Esta é base das sociedades modernas, estabelecidas em uma espécie de contrato social, onde a todos é exigida a obediência aos ditames legais estabelecidos pelos poderes constituídos.

Para que estes ditames sejam devidamente cumpridos, o Estado precisa contar com um grupo organizado de funcionários que exerçam esta função e que possuam a devida obediência às normas legais, dado que o interesse tutelado por estes servidores é difuso, não se prestando a proteger de forma específica nenhum interesse particular.

A forma mais pura de exercício da dominação racional, também chamada de tipo ideal, foi definida por Weber (2002, 2004) como burocracia e é exercida por um quadro administrativo burocrático, com dever objetivo ao cargo que exerce, cujos funcionários possuem as seguintes características principais:

- São nomeados numa hierarquia rigorosa de cargos;
- Têm competências funcionais fixas;
- Qualificação profissional verificada mediante prova e certificada por diploma;
- Remuneração em salário fixo, com direito a aposentadoria;
- Exercem seus cargos como profissão;
- Tem a perspectiva de uma carreira;
- Submissão a disciplina e controle do serviço.

Todas estas características conferem ao servidor das organizações burocráticas do serviço público uma especial conformação que os diferencia dos demais profissionais. O funcionário público é um profissional que exerce sua atividade de forma impessoal, sem as pressões pelo interesse particular, mas movidos pelo interesse coletivo do qual são representantes.

A sua atuação se dá "sem amor e sem ódio, sob a pressão do simples conceito de dever, sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para cada qual dos interessados que efetivamente se encontram em situação igual" (WEBER, 2004, p. 147), levando ao formalismo nas relações, de modo a proteger os cidadãos de arbitrariedades.

4.3 Críticas ao modelo burocrático

Apoiado em conceitos da escola interacionista, Crozier (1981) assevera que as atividades humanas dependem do sentimento humano de pertencimento a um grupo e da capacidade de integração com que as pessoas se entregam a elas, uma vez que apenas

a perícia, a impessoalidade e a hierarquia são insuficientes para determinar a eficácia de suas atividades.

Esta visão, contudo, aparentemente despreza as relações sociais e o zelo com que funcionários públicos interagem com suas funções. O sentido profissional buscado por um servidor público nem sempre está vinculado a questões meramente formais ou hierárquicas. A procura pela excelência e a humanização das atividades desempenhadas no serviço público tornam a atividade distanciada do estereótipo maquínico que ainda permanece no sentimento geral.

Outra crítica contundente que se faz à burocracia parte de Robert Merton (*apud* BURREL&MORGAN, 1988) no tocante ao ritualismo com que as atividades são reguladas no seio das organizações burocráticas, para quem a adesão e o cumprimento de regras e regulamentos tornam-se um fim em si mesmo, abrindo mão do atingimento de metas a alcançar em favor de uma quase compulsiva aderência às normas institucionais.

As alterações no modelo burocrático são difíceis de ocorrer por conta da rigidez de suas estruturas. Para que qualquer modificação ocorra é necessária uma reformulação da organização, que deve ser revista por completo, pois "um sistema de organização cuja característica principal é a rigidez, não pode, naturalmente, adaptar-se facilmente à mudança e propenderá a resistir a qualquer modificação" (CROZIER, 1981, p. 284).

Para Tragtenberg (2006, p.236) há uma forma antitética de ação da burocracia, pois "de um lado responde à sociedade de massas e convida a participação de todos; de outro, com sua hierarquia, monocracia, formalismo e opressão afirma a alienação de todos, torna-se jesuítica (secreta), defende-se pelo sigilo administrativo, pela coação econômica, pela repressão política".

Muito embora haja diversas críticas ao modelo burocrático e muitas sejam as imperfeições identificáveis, as organizações públicas precisam se pautar por uma forma de execução de tarefas que as afastem das influências ou pressões que surjam sobre seus funcionários. Não parece salutar que as ações dos agentes públicos possam ser moldadas por interesses casuísticos ou por qualquer outra forma de comando senão o legal.

Mas também é inconcebível que a atuação do poder público seja pautada por uma atitude ensimesmada de seus funcionários, como muitas vezes é visto o trabalho dos profissionais desta área. É preciso encontrar o equilíbrio entre a racionalidade da atividade pública, que deve ser movida pelo interesse público, e as atuais demandas dos cidadãos.

4.4 A identidade

O estudo da identidade pressupõe um emaranhado de caminhos que podem ser adotados e um enorme problema conceitual, dado que o termo encerra várias definições e abordagens. Os pesquisadores da psicologia social e os da sociologia têm estudado a identidade e suas formas de construção, manutenção, desconstrução e adaptação, a fim de elucidar os processos pelos quais o indivíduo constrói sua identidade e como a conserva ou transforma.

Certo é que o estudo da identidade, visto sob uma perspectiva multidisciplinar, pode oferecer um maior entendimento do indivíduo, de seu processo de formação, das suas construções psicológicas e sociais, e facilitar o acesso às informações que ajudarão na elaboração de teorias dentro das ciências sociais, permitindo melhor compreender as formas de gestão das organizações sob uma perspectiva que privilegie a subjetividade e colocando o ator social no centro de referência.

No entendimento de Pedro (2006, p.68) esta linha de estudo "implica resgatar as atividades e a consciência do sujeito, o movimento e a dialética da definição de si mesmo, investigar identidade – '**Quem sou eu?** ', **'Quem somos nós? '** - implica enveredar pela pluralidade das cosmovisões de sujeitos, o pensar, o sentir, o agir humano (individual e coletivo), as ideologias, a fim de captar as representações e significações do seu 'estar no mundo'".

Para Strauss (1999, p.29), "o conceito de identidade é tão esquivo quanto o é o senso que toda pessoa tem de sua própria identidade pessoal. Mas, seja o que for, a identidade está associada às avaliações decisivas feitas de nós mesmos – por nós mesmos ou pelos outros. Toda pessoa se apresenta aos outros e a si mesma, e se vê nos espelhos dos julgamentos que eles fazem dela".

Para Dubar (2005, p. XX), “Não existe nenhuma identidade ‘essencial’ em qualquer que seja o campo social e, *a fortiori*, na história humana. Todas as identidades são denominações relativas a uma época histórica e a um tipo de contexto social. Assim, todas as identidades são construções sociais e de linguagem que são acompanhadas, em maior ou menor grau, por racionalizações e reinterpretações que às vezes as fazem passar por essências intemporais”.

O conceito de identidade adotado é, pois, fluido, precário e dependente das relações do indivíduo com o meio em que se insere, sejam as relações familiares, que consubstanciam a sua primeira socialização, sejam as do meio social, ou as no ambiente de trabalho, onde a conformação ou o enfrentamento com as regras organizacionais irão determinar o grupo de pertencimento e a construção de uma identidade tanto para si, quanto para os demais membros do grupo.

Para Ciampa (*apud* PEDRO, 2006, p. 70) “cada indivíduo encarna as relações sociais, configurando uma identidade pessoal. Uma história de vida. Um projeto de vida. Uma vida-que-nem-sempre-é-vivida-no-emaranhado-das-relações-sociais. A identidade concretiza uma política, dá corpo a uma ideologia. No seu conjunto, as identidades constituem a sociedade, ao mesmo tempo em que são constituídas, cada uma por ela. A questão da identidade, assim deve ser vista, não como questão apenas científica, nem meramente acadêmica: é sobretudo uma questão social, uma questão política.”.

4.5 Identidade pessoal

A identidade pessoal está ligada à formação do conceito que o indivíduo tem de si mesmo, assim como do conceito que outras pessoas fazem dele. Não há como dissociar a identidade pessoal de certa categorização externa, construída a partir do nascimento. Para Dubar (1998, p.14) o processo de formação da identidade conhecido como individual é geralmente “apreendido a partir de produções de linguagem do tipo ‘biográfico’ e diz respeito às diversas maneiras pelas quais indivíduos tentam dar conta de suas trajetórias (familiares, escolares, profissionais...) por meio de uma ‘história’, no intuito, por exemplo, de justificar sua ‘posição’ em dado momento e antecipar seus possíveis futuros”.

Esta abordagem que Dubar (2005, p. XX) chama de “abordagem sociológica das identidades” pretende articular duas dimensões do termo identidade. A primeira diz respeito à socialização biográfica, que a identidade reinvidicada pelo próprio indivíduo e que é submetida ao reconhecimento alheio. A segunda refere-se à socialização relacional e está ligada a um contexto de ação social.

Para Machado (2003, p. 54), “embora exista em cada indivíduo um senso de individualidade, a construção do autoconceito é inseparável do outro”. A identidade é construída tendo como referencial as experiências de socialização, criando as formas ideais dentro de cada indivíduo que por sua vez irão moldar seus processos de absorção e de constituição identitária, permitindo a subjetivação de sua participação no contexto social.

4.6 Identidade Social

A identidade social é “o fruto da interação de mecanismos psicológicos e dos fatores sociais” (MACHADO, 2003, p.55), constituindo o processo de identificação do indivíduo a partir da dinâmica social e das relações que se travam dentro dos grupos, possibilitando que o indivíduo crie mecanismos de seleção dos grupos com os quais mais se identifica e dos que ele não deseja pertencer.

“Não só o sentimento de pertencer, mas também a sua autopercepção como membro do grupo são as bases requeridas para a identificação social, propiciando assim uma orientação para a ação, compatível com a sua participação no grupo” (MACHADO, 2003, p.56). “A adesão ao grupo requer, portanto, pensar, agir e sentir-se como integrante, a fim de que todos tenham em comum uma mesma lógica de atuar nas posições sociais que ocupam” (SAINSAULIEU *apud* MACHADO, 2003, p.56).

Estes elementos que permitem ao sujeito buscar os grupos que irão servir de referencial para a constituição de sua identidade social, são os mesmos que levarão à rejeição de pessoas ou grupos que, de alguma forma, se mostram negativos para sua identificação. É, pois, a identidade social o fruto da articulação mental de categorização, escolha e vinculação de um elemento a um grupo a partir de suas observações e análises psicológicas.

4.7 Identidade no Trabalho

A formação da identidade no trabalho é um desdobramento da identidade social, ou mesmo uma espécie desta, dado que sua construção se dá pelo pertencimento a uma determinada categoria e pelo exercício de um papel profissional, na qual o indivíduo reforça seu sentimento de inclusão no mundo do trabalho. “Ela é uma verdadeira instituição secundária de socialização, a qual, após a escola e a família, modela atitudes, comportamentos, a ponto de produzir uma identidade profissional e social” (SAINSAULIEU *apud* MACHADO, 2003, p. 58).

As possíveis identificações dentro do ambiente de trabalho estão vinculadas ao trabalho que realiza, com a empresa ou com uma trajetória. No primeiro caso assevera Sainsaulieu (*apud* MACHADO, 2003) que quão maior for a identificação do sujeito com o trabalho que realiza, maior será sua chance de ascender profissionalmente.

A identificação com a empresa denota um sentimento de proteção que o indivíduo possui ao se sentir pertencente a uma determinada organização que lhe confira certo status social ou profissional e que lhe possibilite sentir seguro tanto para desenvolver suas relações dentro da própria entidade, quanto no meio social que estiver inserido.

A identificação vinculada com uma trajetória é a identidade desejada pelo sujeito baseada nas suas aspirações e em seus projetos pessoais, constituindo verdadeiro caminho a ser percorrido de modo a alcançar algum objetivo, que é decorrente da sua inserção no trabalho e na empresa.

A estrutura da organização molda o indivíduo em seu processo de construção subjetiva da identidade, conferindo-lhe certas informações que irão agir na sua forma de conviver com os pares no trabalho. “O fato de viver sob uma estrutura institui uma espécie de mentalidade coletiva, com a qual o indivíduo se conforma, assimilando suas regras e normas de comportamento e estabelecendo vínculos afetivos com as pessoas que convive nesse ambiente”. (MACHADO, 2003, p.59).

4.8 Identidade Organizacional

De modo análogo à identidade no trabalho, a identidade organizacional é uma espécie de identidade social, uma vez que se dá em função das relações sociais ocorridas em um grupo específico. Mas a razão de sua existência é diversa da identidade profissional, pois é gerada na crença dos indivíduos de que a organização em que estão inseridos é específica em suas mentes. “A identidade de uma organização é a imagem cognitiva assimilada pelos seus integrantes, prevalecendo um consenso coletivo em torno dessa imagem”. (DUTTON *et al apud* MACHADO, 2005, p.04).

Para Machado (2005, p.04), “a construção de um ‘eu organizacional’ é conseqüência da percepção de si mesmo como membro da organização, e a identificação ocorre se o indivíduo percebe uma conexão positiva entre a identidade pessoal e a identidade da organização ou quando ele observa uma consistência entre as ações organizacionais que contribui para um sentimento de autovalorização”.

Estas formulações levam à percepção de um ciclo virtuoso do sujeito com a organização, demonstrando que quanto mais integrado e identificado com a organização, maior será o sentimento de pertencimento e de valorização de suas atividades profissionais, o que leva a um maior comprometimento com os ideais organizacionais.

A identificação organizacional envolve cognição e afeto (ALBERT *apud* MACHADO, 2005), e é dependente de vários fatores, como o tempo em que o sujeito pertence à organização, os níveis de necessidade de pertencimento ou de insegurança. A identificação organizacional pode variar em níveis de intensidade, e pode ser positiva ou negativa.

Uma identificação negativa com a organização pode levar ao afastamento do sujeito, tanto por iniciativa própria, quanto por rejeição do grupo ou de um superior. No caso das organizações do serviço público, onde há estabilidade e dificilmente há exclusões, a falta de identificação com a organização pode descambar para problemas de ordem psicológica ou desencadear ações de assédio moral como forma de punição. Logo, segundo Machado (2005), a identidade é a imagem cognitiva que os integrantes de uma organização assimilam por intermédio de processos próprios.

"A identidade organizacional, tal como as outras modalidades de identidade, remete ao vivido e à subjetividade. Ela orienta a ação dos indivíduos e é dinamicamente construída por meio de interações sociais" (MACHADO, 2003, p.63). Assim, é possível perceber que as formas identitárias são frutos das diversas conformações por que passa o sujeito em suas relações com os grupos sociais, ocorrendo, simultaneamente, diversas interações com diversos grupos.

4.9 Identidade Objetiva x Identidade subjetiva

Para Dubar (1998, 2005) a questão da identidade pode adquirir duas outras formas de categorização que serão úteis ao longo deste trabalho. A identidade objetiva está atrelada aos aspectos sociológicos da mobilidade social a que os indivíduos estão sujeitos, podendo adquirir diversas conformações de acordo com a sua trajetória e que podem ser traduzidas em ascensão, rigidez, descida e contramobilidade social.

Esta análise objetivista da identidade social está mais conformada com os percursos que os indivíduos seguiram do que com as subjetivações feitas a partir de sua posição em determinado ponto de sua trajetória profissional. Estas classificações de subida, descida ou permanência em determinado momento da vida do indivíduo pode ser realizada a partir de épocas diversas, e até abordar questões que extrapolam o indivíduo e calcar-se em posições de linhagem (DUBAR, 1998).

Já a identidade vista do ponto de uma trajetória subjetivista está presa à análise feita pelos relatos dos próprios indivíduos a partir de entrevistas (DUBAR, 1998). É uma forma de resumo da argumentação realizado pelo pesquisador a partir dos elementos fornecidos pelo entrevistado e sua narrativa. "Pode-se avançar a hipótese de que o *corpus* das entrevistas reunidas e dos esquemas (*schème*) construídos a partir delas nos permite delimitar, de maneira indutiva, tipos de argumentação, disposições típicas, configurações significativas de categorias que chamaremos de *formas identitárias*." (DUBAR, 1998, p.20).

A partir dos tipos-ideais construídos pelo pesquisador, as categorias identitárias passam a ser construídas para dar conta da configuração e dos esquemas explicativos que passam a surgir das análises advindas da pesquisa. A partir de suas pesquisas realizadas com operários franceses do setor privado, na última década do século XX, na França,

Dubar (1998, 2005) construiu quatro tipos básicos de identidade: as identidades de empresa, as identidades de rede, as identidades de categorias e as identidades fora do trabalho.

Segundo assevera Dubar (1998), essas formas identitárias são formas de identidades profissionais, centradas nas relações entre o mundo da formação e o mundo do trabalho ou do emprego. Mas também uma identidade social, visto que a posição social e status dependem, nas sociedades modernas, da inserção profissional do indivíduo.

Neste sentido, Dubar (2005) construiu um quadro analítico que possibilita enxergar as possíveis transações existentes entre os quatro perfis identitários típicos, a partir das visões objetiva e subjetiva. Segundo Dubar (2005, p.326), "o espaço social das identidades típicas constitui uma espécie de metaespaço".

Identidade para si	**Identidade para o outro**	**Transação Objetiva**	
		Reconhecimento	**Não-Reconhecimento**
Transação Subjetiva	**Continuidade**	• Promoção (interna) • Identidade da empresa	• Bloqueio (interno) • Identidade de Ofício
	Ruptura	• Recapacitação (externa) • Identidade de Rede	• Exclusão (externa) • Identidade de fora do trabalho

Quadro 2 – Os quatro processos identitários típicos

As transações, tanto a subjetiva quanto a objetiva, têm um sentido amplo, conforme explica Dubar (2005, p.325), "incluindo a transação com o outro em um sistema de ação e a transação consigo mesmo em um processo biográfico". Estas transações são independentes, mas articuladas entre si, possibilitando, por exemplo, a existência do estabelecimento de uma transação subjetiva de continuidade articulada com uma transação objetiva de reconhecimento ou de não-reconhecimento.

A transação subjetiva, conforme proposto por Dubar (2005), é resultante das negociações havidas no espaço social que podem levar o indivíduo a um processo de continuidade ou de ruptura entre as projeções que realiza entre passado e futuro, entre a

definição de suas trajetórias a partir de suas experiências profissionais ou de sua formação acadêmica.

As identidades profissionais existentes que seguem o modelo da continuidade são permeadas por um sentimento de realização dentro do espaço de trabalho, seja em relação às qualificações, que caracterizam a identidade de ofício, seja em relação ao plano hierárquico, que caracterizam a identidade da empresa. Já as identidades profissionais que são construídas nos moldes da ruptura conduzem à impossibilidade de construção da identidade dentro do espaço profissional. "Para encontrar ou recuperar uma identidade, é preciso mudar de espaço" (DUBAR, 2005, p.324).

A transação objetiva, por sua vez, pode levar ao reconhecimento social ou ao não-reconhecimento. Este reconhecimento é definido por Dubar (2005, p.325) como "o produto das interações positivas entre o indivíduo que visa sua identidade 'real' e o outro significativo que lhe confere sua identidade 'virtual'. O não-reconhecimento resulta, ao contrário, das interações conflituosas, de desacordos entre identidades 'virtuais' e 'reais'".

Quando há o estabelecimento de uma transação subjetiva de ruptura, o indivíduo pode ter a sua identidade conduzida a um processo de conflito entre a identidade que lhe é atribuída pela organização e a identidade produzida para si, gerando um quadro de exclusão, que conduz a uma identidade ameaçada. Da mesma forma, pode a ruptura ser "acompanhada de confirmações legítimas, por outrem, da identidade para si, e aí se configura um processo de conversão que conduz a uma identidade incerta" (DUBAR, 2005, p.325).

As articulações possíveis da transação objetiva, em torno da transação subjetiva da continuidade, são elucidadas por Dubar (2005) sob duas hipóteses. Quando há uma confirmação da identidade, se configura o processo de promoção que comporta uma identidade de empresa. Caso contrário, quando a progressão visada é invalidada, se configura um processo de bloqueio que comporta uma identidade de ofício.

Estas categorizações e definições proporcionam a estrutura necessária para que, a partir destas concepções teóricas, possam ser tratadas as questões que dizem respeito ao processo de investigação ou de reconhecimento da carreira dos AFRFB como

possuidora ou não de um perfil identitário próprio, investigando as transações ocorridas nos aspectos subjetivo e objetivo a partir dos elementos trazidos pela pesquisa.

Como um dos objetivos do trabalho é verificar a influência das reformas administrativas na categoria profissional dos auditores fiscais, e sua influência na construção de perfil (is) identitário(s) próprio(s), torna-se relevante conhecer mais detalhes sobre estes profissionais e as atividades que realizam, bem como sobre a organização Secretaria da Receita Federal do Brasil no ES, conforme será feito no próximo capítulo.

5 OS AFRFB NO ESPÍRITO SANTO

Apesar de ainda ser um corpo funcional com carências de pessoal, principalmente em localidades de difícil acesso, o número de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil cresceu mais de 50% (cinqüenta por cento) entre 1995 e 2006. Os dados dispostos no Quadro 3, a seguir, apresentam o número total de AFRFB no Brasil em cada ano a partir de 1995 até 2006 e as contratações realizadas por meio de concurso público.

Ano	AFRFB concursados	Total AFRFB
1995	271	5766
1996	1	5478
1997	1174	7335
1998	133	7068
1999	577	7482
2000	2	7379
2001	0	7553
2002	5	7651
2003	12	7287
2004	241	7693
2005	0	7848
2006	723	8734

Quadro 3 – Número total de AFRFB até dez/2006 (Fonte: SRF - www.receita.fazenda.gov.br)

Os trabalhadores da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) são, em sua maioria, recrutados na sociedade por meio de concurso público de nível superior a fim de desempenhar funções de natureza tributária, ou seja, executar o lançamento de tributos, julgar e analisar processos na esfera administrativa que tenham relação com assuntos da competência da organização e atuar no comércio exterior nas atividades reservadas pela lei.

Estas atividades estão regulamentadas na Constituição e em Leis Complementares, Leis Ordinárias e em outros Atos Administrativos, dado que atingem valores sociais relevantes e necessitam possuir o devido controle do Estado, a fim de promover equilíbrio nas relações com os cidadãos, pois sendo teoricamente considerado aquele mais forte do que estes, a legislação demarca o campo de atuação de todos os funcionários do órgão a fim de proporcionar o competente sistema de balanceamento social, evitando que o Estado sobrepuje o cidadão pela força.

Por outro lado, estes profissionais possuem origens social e profissional diversificadas ao entrarem para a organização, devendo se amoldar a uma atividade em tudo estranha ao conjunto de suas habilidades ou de sua formação acadêmica, visto que não há qualificação específica para entrada na RFB, havendo tão somente a exigência de curso superior em qualquer área.

Além disto, a organização possui três estruturas, com especialidades e focos de atuação bastante diferentes. A primeira, cuja atuação se dá na chamada área de tributos internos, fica a cargo das Delegacias da Receita Federal (DRF), que têm suas atividades voltadas para a fiscalização e controle de tributos federais, como o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados.

A segunda estrutura de atuação está a serviço da fiscalização sobre comércio exterior. As Alfândegas controlam a entrada e saída de mercadorias do país com especial interesse, ficando a questão tributária apenas como forma de intervenção no domínio econômico, havendo grupos específicos de combate ao contrabando e demandando novos profissionais, como pilotos de lanchas e de helicópteros.

A terceira estrutura foi criada recentemente para a fiscalização das contribuições previdenciárias, função que era exercida pelos funcionários da extinta Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) e que, após a edição da Lei nº. 11.457, de 16 de março de 2007, passaram a compor o quadro da Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão resultante da fusão das estruturas organizacionais das duas secretarias, conhecido como Super Receita em decorrência do grande alcance das atividades que passou a desempenhar.

Apesar desta tríplice estrutura, a fiscalização do cumprimento das obrigações tributárias relativas às contribuições previdenciárias passou a ser desempenhada pelas DRF, que receberam a maior parte dos servidores fiscais oriundos da antiga SRP. Deste modo, a Receita Federal, na prática, continua tendo basicamente dois tipos de unidades administrativas, as delegacias e as alfândegas.

Neste contexto, é possível imaginar a diversidade existente entre os atores organizacionais no que diz respeito ao seu processo de formação identitária profissional e a convergência para uma nova identidade ao ingressar para a RFB, criando uma

possível nova identidade profissional, em uma ressignificação de suas trajetórias de vida baseadas nos valores do trabalho.

A pesquisa, conforme já explicitado em seus objetivos, resulta das inquietações do autor quanto à esta categoria nos aspectos da sua coesão como uma verdadeira carreira profissional e investiga um segmento da categoria dos AFRFB - aqueles lotados no estado do Espírito Santo. Os Auditores Fiscais constituem uma das chamadas carreiras típicas de Estado e, como tal, imprescindíveis para a administração pública. Suas funções são indelegáveis e a forma de ingresso, por concurso público, atrai um número elevado de candidatos a cada certame.

Convém conhecer um pouco mais sobre estes profissionais a fim de aprofundar o estudo. O Quadro 4, a seguir, mostra as idades dos integrantes da carreira AFRFB, distribuídos por área de atuação e por sexo. É importante ressaltar que com a fusão da SRF com a SRP, os Auditores da Previdência passaram a exercer suas funções na Delegacia da Receita Federal de Vitória.

Os dados estão dispostos em grupos de freqüência por faixa etária e a coleta de dados foi realizada nos sistemas de controle de pessoal da Delegacia da Receita Federal e na Alfândega do Porto de Vitória, sendo estas informações, por suas vez, coletadas no programa específico de gestão de pessoal da Receita Federal do Brasil, e referem-se exclusivamente aos auditores lotados e em exercício em Vitória, do quadro de pessoal ativo.

IDADE					
	HOMENS		MULHERES		TOTAL
	ALF	DRF/DRP	ALF	DRF/DRP	
< 30	2	1	1	3	7
31 - 40	17	21	3	5	46
41 - 50	37	50	9	40	136
51 - 60	13	32	3	21	69
> 61	6	3	0	1	10
∑	75	107	16	70	268

Quadro 4 – Idade dos AFRFB lotados em Vitória (Fonte: DIGEP/DRF/ALF/Vitória).

Vê-se que cerca de 68% (sessenta e oito por cento) dos integrantes da carreira são homens e em torno de 32% (trinta e dois por cento) mulheres. É possível verificar também que a idade modal da categoria está no intervalo de 41 a 50 anos, onde há 136 integrantes nesta faixa etária, coincidindo com a idade média calculada de 46 anos, demonstrando haver uma distribuição aproximadamente normal das freqüências das idades.

No Quadro 5, a seguir, é possível observar que, a exemplo do que ocorre com a idade dos integrantes da carreira AFRFB, há concentração na classe intermediária, representando que cerca de 43% (quarenta e três por cento) do total de auditores lotados em Vitória trabalha na RFB por um período que varia entre 10 e 17 anos. O tempo médio de ingresso no órgão está em torno de 13 anos, confirmando que neste tópico a distribuição é também aproximadamente normal.

TEMPO DE SERVIÇO			
	ALF	DRF/DRP	TOTAL
< 2	7	6	13
2 – 9	33	47	80
10 – 17	36	79	115
18 – 25	11	38	49
> 26	4	7	11
∑	91	177	268

Quadro 5 – Tempo de serviço dos AFRFB lotados em Vitória (Fonte: DIGEP/DRF/ALF/Vitória).

No Quadro 6, estão relacionadas as graduações de nível superior que os integrantes da categoria cursaram, em ordem decrescente do total de Auditores por curso. É possível observar que o fato de não haver uma formação específica para ingresso no órgão propicia uma variedade de saberes que são trazidos para o exercício da função.

FORMAÇÃO			
	ALF	DRF/DRP	TOTAL
Engenharia	29	91	120
Direito	23	35	58
Administração	13	36	49
Contábeis	14	11	25
Economia	11	13	24
Ciência da computação	3	4	7
Letras	3	2	5
Estatística	2	1	3
Serviço social	2	1	3
Matemática	1	1	2
Arquitetura	1	1	2
Física	1	0	1
Medicina	0	1	1
Odontologia	0	1	1
∑	103	198	301

Quadro 6 – Formação acadêmica dos AFRFB lotados em Vitória (Fonte: DIGEP/DRF/ALF/Vitória).

É possível notar que há um número maior de cursos realizados do que o número de integrantes da carreira, o que é explicado pela formação em mais de um curso superior por alguns dos auditores. Além desta informação, é importante ressaltar que no Espírito Santo ainda há 18 AFRFB com curso de especialização, 8 com mestrado e dois com doutorado. Neste quadro, fica evidente que a graduação em Engenharia prevalece em relação às outras, seguida dos formados em Direito, Administração, Ciências Contábeis e Economia. No caso dos advogados, a grande maioria concluiu o curso após ter entrado para a organização.

A pesquisa se faz relevante a fim de conhecer um pouco mais sobre uma categoria profissional que está entre as que possuem melhor remuneração no serviço público, constitui menos de 2% (dois por cento) de todos os servidores federais, e é responsável pela arrecadação dos tributos federais, além de realizar o controle aduaneiro de portos, aeroportos e fronteiras.

No Quadro 7 são apresentados os salários vigentes[2] para diversas categorias profissionais de nível superior da estrutura de cargos e salários do Poder Executivo Federal. As informações permitem visualizar que a carreira Auditoria da Receita Federal é uma das que recebe melhor remuneração, mesmo se comparada às típicas de Estado, como a Diplomacia.

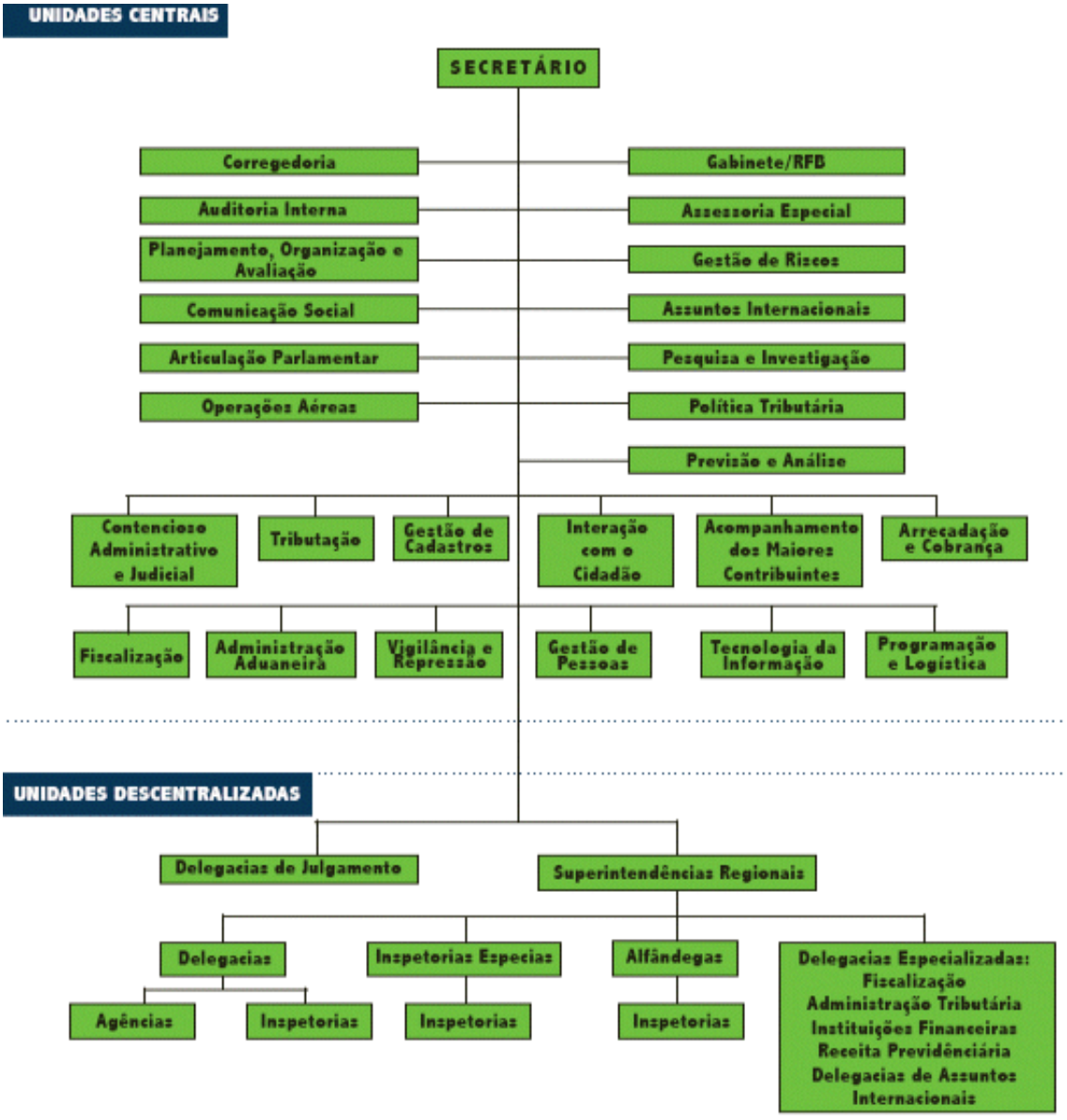
Cargo / Carreira	**Vencimentos (R$)**		
Auditoria	**Inicial**	**Final**	Δ %
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil	10.155,32	13.382,26	31,78%
Técnico da Receita Federal	5.299,91	6.974,87	31,60%
Auditor-Fiscal do Trabalho	10.155,32	13.382,26	31,78%
Diplomacia - MRE	**Inicial**	**Final**	Δ %
3º Secretário a Ministro 1ª Classe - NS	8.388,05	11.325,09	35,01%
Docente - MEC	**Inicial**	**Final**	Δ %
Professor Superior - 40 horas (Inicial = Graduado Aux.1/ Final = Doutorado Tit.U)	1.820,37	5.131,49	181,89%
Saúde - Opção art. 1º § 3º Lei 10.483 de 03.07.2002	**Inicial**	**Final**	Δ %
Médico - 40 horas - NS	2.238,67	4.011,83	79,21%
Jurídica	**Inicial**	**Final**	Δ %
Procurador Federal	9.500,00	11.850,00	24,74%

Quadro 7 – Salários de diversas categorias profissionais do serviço público federal (Jan/2007).

A estrutura da RFB propicia aos seus servidores em geral, e ao auditor em particular, a oportunidade de exercer suas atividades em locais muito diversos, a despeito de se tratar de uma única categoria profissional. A maior divisão encontrada dentro do órgão se dá entre o trabalho na área de concentração tributária, dependendo se a atividade se relaciona com os tributos ditos internos, como o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados, e os tributos sobre o comércio exterior.

[2] Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, pp. 68-74, Janeiro/2007, acessado no sítio: http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_07/Bol129_Jan2007.pdf, em 20/07/2007

A seguir é apresentado o organograma completo da Secretaria da Receita Federal do Brasil, conforme apresentado no sítio da RFB na internet.



Quadro 8 – Organograma da Secretaria da Receita Federal do Brasil (Fonte: RFB / www.receita.fazenda.gov.br)

A estrutura básica de praticamente todas as unidades descentralizadas da RF compõe-se de quatro setores: fiscalização, arrecadação, tributação e programação e logística. Com a maior especialização do órgão, contudo, novas projeções vêm sendo criadas a fim de exercer maior controle sobre atividades econômicas que antes não requeriam especial atenção, seja em função da criação de novos tributos, seja em função do incremento de problemas relacionados à sonegação. Atualmente, duas novas coordenações vêm se

destacando neste contexto das novas projeções: a coordenação de operações aéreas e a coordenação de repressão e combate ao contrabando.

As Delegacias da Receita Federal são as unidades da RFB onde são executadas as tarefas de fiscalização e controle das pessoas físicas e jurídicas no tocante aos tributos federais cujos fatos geradores sejam atividades existentes dentro do próprio território nacional, oriundos das atividades econômicas desempenhadas pelos contribuintes no âmbito de sua circunscrição administrativa. No estado do Espírito Santo, há uma única delegacia responsável por todo seu território.

As Alfândegas são as unidades que exercem o controle e a fiscalização sobre as atividades de comércio exterior do qual o Brasil seja parte, exercendo o papel de autoridade maior na zona primária, ou seja, os locais aonde chegam e saem as mercadorias vindas ou destinadas ao exterior. No estado do Espírito Santo, a Alfândega do Porto de Vitória é a responsável por este controle, com grupos destinados a fiscalizar em diversos portos espalhados pela costa do estado, além do aeroporto e das estações aduaneiras interiores (EADI).

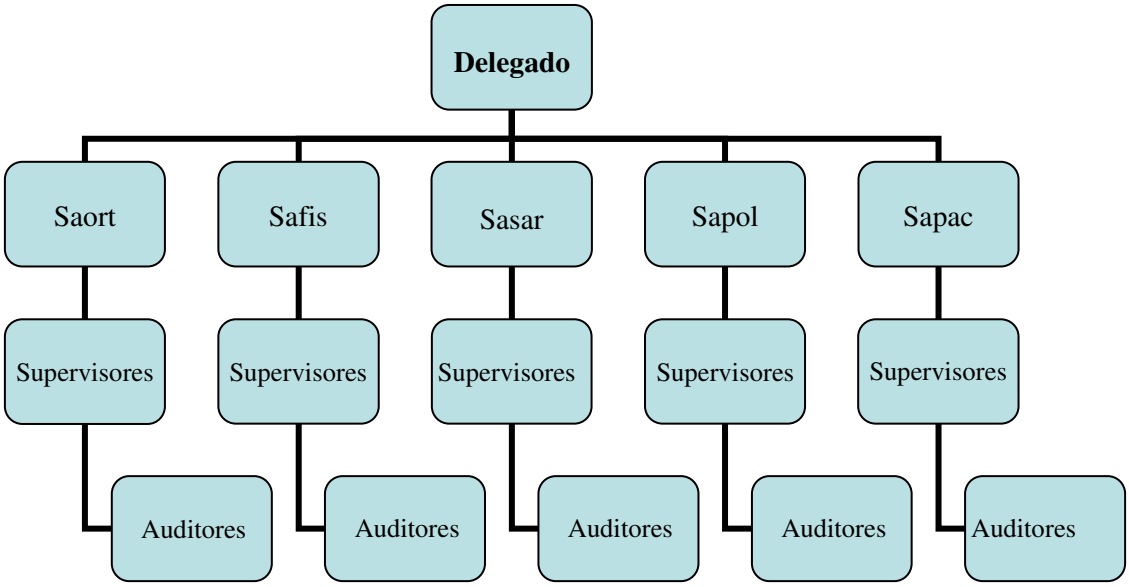
O trabalho de um Auditor é precipuamente o de checar se as informações tributárias prestadas pelos contribuintes são fidedignas e se os tributos recolhidos estão de acordo com a legislação, quantitativa ou qualitativamente. Além disto, há a necessidade de realizar a prevenção da ocorrência de ilícitos tributários, com a orientação aos questionamentos dos contribuintes e com o trabalho de inteligência fiscal.

O trabalho é, em regra, individual, não havendo grande cooperação para a execução das tarefas, muito embora haja interações para o saneamento de dúvidas. Mesmo o trabalho que é destinado a uma determinada equipe, normalmente é executado sem planejamento em grupo, ou com medidas tomadas em consenso, transformando o trabalho em equipe numa soma de trabalhos individuais.

O dia a dia de um auditor varia em função de onde ele desempenha suas atividades profissionais. A subordinação dos auditores normalmente é a um outro auditor que desempenha a função de supervisor, chefe, inspetor ou delegado. Entre o auditor e o delegado ou inspetor há em regra dois níveis de chefia (supervisão e chefia de setor), o que faz com que a estrutura hierárquica seja bastante simples. Não há qualquer pré-

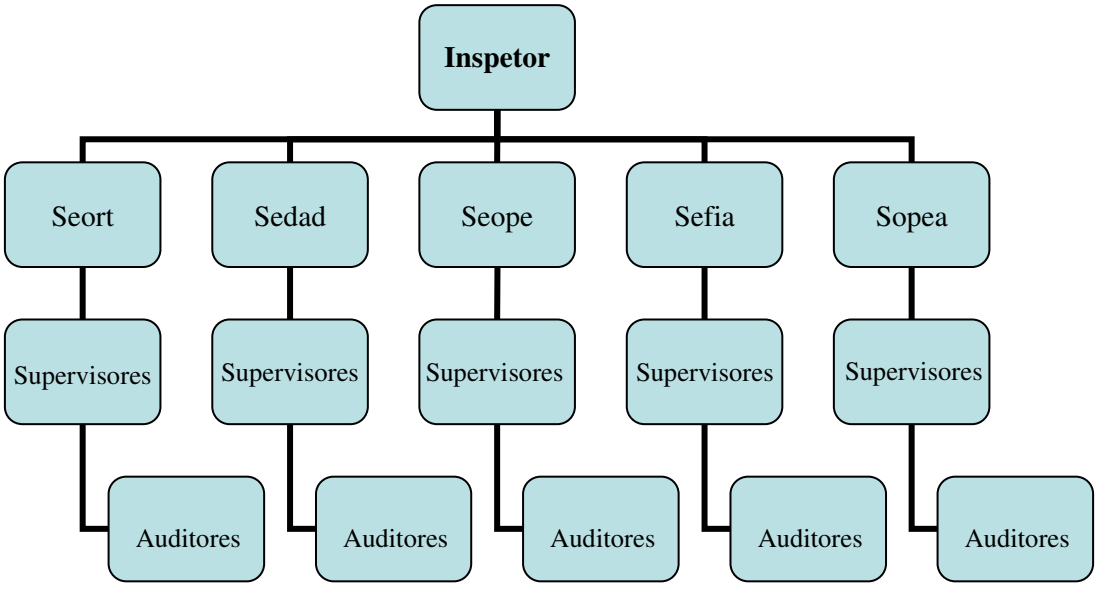
requisito para se alcançar um cargo de chefia, nem há um mandato ou tempo determinado para o exercício destas funções. Os organogramas a seguir mostram, de forma resumida, a estrutura organizacional da Delegacia da Receita Federal e da Alfândega do Porto de Vitória.

DRF - Vitória



Quadro 9 – Organograma resumido da DRF/ Vitória

ALF - Vitória



Quadro10 – Organograma resumido da ALF/ Vitória

O trabalho de auditoria e de fiscalização é realizado precipuamente nos setores de fiscalização (SEFIS/SEFIA) da delegacia e da alfândega. Nestes setores há o trabalho mais diretamente ligado à atividade fim da carreira profissional em questão, principalmente na delegacia. Na alfândega, devido às peculiaridades do trabalho e a questões históricas, o trabalho considerado mais nobre é de conferência e desembaraço de cargas nos armazéns alfandegados.

Nestes setores, a atividade é voltada para a análise das informações prestadas pelos contribuintes e pelo cruzamento com outras informações obtidas por meio dos diversos sistemas informatizados da Receita Federal. O trabalho requer manuseio de muitos sistemas e percepção aguçada, a fim de enxergar as possíveis falhas cometidas. Normalmente os profissionais deste setor têm contato direto com os contribuintes ou com seus representantes, realizando visitas aos seus domicílios para coleta de informações e de documentos.

O setor de tributação (SAORT/SEORT) é onde se realizam as análises dos pedidos direcionados ao delegado ou ao inspetor e onde se emitem pareceres de julgamento administrativo nos casos em que a legislação assim determine. É um setor onde a atividade é mais introspectiva e onde se analisam os recursos dos contribuintes em relação ao trabalho realizado pelos fiscais da fiscalização. Os auditores que trabalham neste setor estão em contato quase que exclusivo com processos administrativos e sua atividade consiste em redigir relatórios e pareceres.

O setor de arrecadação (SASAR/SESAR) é onde se realizam as cobranças e o controle dos tributos efetivamente declarados, além de propiciar a restituição daqueles pagos a maior. É um setor financeiro por excelência e não tem por tradição abrigar auditores em sua atividade, assim com o setor de programação e logística (SAPOL/SEPOL) que cuida da infra-estrutura de material e apoio ao pessoal.

O setor de programação (SAPAC/SOPEA) é responsável pela seleção dos contribuintes que serão fiscalizados, bem como pela análise de risco, rastreando possíveis infrações e coibindo a sua prática. Este setor conta com poucos funcionários e é uma espécie de cérebro das atividades executadas pelas duas unidades.

Os auditores que trabalham nos setores mais diretamente ligados à atividade fim (fiscalização e desembaraço) representam menos de 50% (cinqüenta por cento) do total dos auditores lotados em Vitória, deixando um grande número de auditores, por opção ou por determinação, afastados das atividades para as quais foram contratados.

As tarefas profissionais dos auditores fiscais dependem muito de conhecimento tecnológico e legal, a fim de manusear as ferramentas disponíveis para busca de informações e criticá-las de forma adequada ao trabalho, bem como dos limites legais de sua atividade, com o intuito de preservar os direitos e garantias individuais dos cidadãos e das empresas, e a sua própria integridade.

Os meios físicos postos à disposição dos funcionários são em regra de bom nível, o mobiliário e as instalações possuem boa conservação. Mas a disposição das tarefas por vezes carece de um trabalho de acompanhamento mais direto dos supervisores e chefes, que estão nestas funções provisoriamente, levando a uma relação quase sempre prejudicial para o trabalho, levando-se em conta a falta de uma carreira gerencial, que pode levar o chefe de hoje a ser o subordinado de amanhã.

A discrepância entre trabalho prescrito e trabalho executado é grande, dado que as prescrições são pouco claras, ficando a cargo dos atos legais a sua construção, não havendo grande controle, por parte da chefia, de sua execução, o que em tese não afeta o trabalho, dado que as metas são batidas ano após ano com sucessivos recordes de arrecadação. As metas normalmente têm caráter quantitativo, onde são privilegiados os trabalhos mais simples, e aqueles onde a possibilidade de sucesso é mais expressiva.

Há ainda um grande número de tarefas meramente burocráticas, para as quais não se encontra qualquer prescrição, ficando a cargo dos próprios funcionários a sua execução e a sua quantificação, dependendo da demanda. Se há pressão para sua execução, estas tarefas tendem a ser mais rapidamente executadas. Caso contrário podem ficar aguardando ordem superior, o desenvolvimento de sistemas, ou qualquer outra forma de inexecução.

Esta, contudo, não é uma desvantagem ou deformação profissional que assola a categoria ou a organização, pois como bem ressaltou Guérin (*apud* DUBAR, 2006, p. 96), em determinados contextos “o trabalho prescrito tem tendência para se apagar

quando o nível de exigência tende a aumentar". A difícil previsibilidade do trabalho fiscal, decorrente da complexidade das tarefas, faz com que seus profissionais criem meios próprios de execução das tarefas, respeitadas as regras gerais mais amplas determinadas pela administração e pela própria lei.

Feitas estas considerações sobre o trabalho do auditor fiscal, cabe, a seguir, explorar os elementos teóricos que atuam na configuração dos processos identitários. As relações sociais produzem nos indivíduos um sentimento de pertencimento que configuram sua identidade. As pessoas são frutos de suas relações sociais e só no pertencimento a um grupo social pode haver reconhecimento de seu papel. Estas relações passam por processos de reconstrução ao longo da história social da humanidade e aquilo que conferia esta noção de pertencimento no passado deu lugar a outras configurações ainda mais instáveis e passíveis de mutações.

Se, em um passado já distante, pertencer a um ofício ou a uma classe social definida apenas pelo nascimento ou pelas habilidades passadas de geração em geração conferiam aos indivíduos um papel de destaque e de reconhecimento por seus pares, dando significado a existência e configurando sua identificação, modificações advindas da industrialização, da ruptura do modelo de classes socialmente rígidas, possibilitou o surgimento de novas classes sociais que passaram a se reconhecer não mais somente por sua situação social, mas também – e principalmente – por sua identificação profissional.

As atividades profissionais no mundo moderno foram capazes de conferir aos indivíduos um papel de destaque no desenvolvimento de sua identidade social. A pertença a uma determinada classe profissional causava distinção de outras e possibilitava o fortalecimento da identidade social.

Mais recentemente este pertencimento passou a não ser mais capaz de explicar o modo como as pessoas se vêem dentro da sociedade, que adquiriu formas muito mais céleres de execução de suas tarefas profissionais, possibilitando a alternância de uma atividade a outra ao sabor das necessidades cada vez maiores da sociedade. Ser algo não é mais apenas um exercício de pertencimento, mas um exercício de retórica. É na exploração do discurso e no reconhecimento de si e dos demais que a identidade passa a ser forjada.

Este fenômeno é atribuído ao crescimento das cidades, com o êxodo do camponês em busca de trabalho nas indústrias, do próprio processo de industrialização e das formas de exploração da mão-de-obra desqualificada com a utilização de métodos tayloristas de exploração do trabalho e da decomposição das atividades de ofício tradicionais, criando a primeira crise das identidades (DUBAR, 2003).

Para Dubar (2006), as formas identitárias podem ser derivadas de duas linhas de pensamento diversas. Podem ser encaradas como uma forma meramente contingente e baseada nos discursos ou estar ligadas a processos históricos de longa duração.

Baseado nesta segunda corrente, Dubar (2006, p.19) afirma que a emergência de novas formas individualidade é resultante aleatória de "processos que modificam os modos de identificação dos indivíduos em conseqüência das transformações mais significativas na organização econômica, política e simbólica das relações sociais", sem predominância de qualquer um deles no resultado final.

As recentes crises de identidade, conforme percebidas por Dubar (2006), resultam de contextos sociais e profissionais em constante mutação, derivadas das diversas transformações que o mundo vem sofrendo de maneira acelerada nos últimos anos, e que não adquiriram uma conformação com um modelo definido que possa indicar uma tendência.

A Secretaria da Receita Federal, apesar do pouco tempo de existência, parece ter nascido em crise, devido às muitas conformações adotadas ao longo de seus anos de existência. Primeiramente como um conjunto de órgãos isolados que se fundiram em uma única organização, com suas culturas e corpo profissional diversos, até a recente fusão com a Secretaria da Receita Previdenciária, como que a iniciar mais um ciclo de crise entre seus funcionários.

Os fiscais da Receita Federal já foram conhecidos como Fiscais de Tributos Federais, Técnicos de Tributação, Controladores de Arrecadação Federal, Agentes Aduaneiros, Guardas Aduaneiros, Auditores Fiscais do Tesouro Nacional, Auditores Fiscais da Receita Federal, são atualmente conhecidos como Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e há proposta de virem a se chamar Auditores Fiscais da República.

Os AFRFB que administram a organização são normalmente tidos com desconfiança, dado a sua proximidade com o poder central, configurando-os como pessoas que se postam contra os interesses da maioria, mesmo que depois de deixar suas funções passem a ser tratados como um par. A categoria dos Analistas Técnicos, antigos Técnicos da Receita Federal, que foi criada com a finalidade de ser uma categoria auxiliar, há anos vem por intermédio do seu sindicato tentando ganhar isonomia com os auditores, tanto salarial como de atribuições.

Como se vê, a categoria se sente desprestigiada pelos superiores, ameaçada pelos auxiliares, não possui símbolos reconhecidos e desempenha funções que, muito embora possam se parecer na essência, causam tensões entre os integrantes da carreira que manifestam certo inconformismo com a sua situação profissional.

Uma das mais antigas profissões da humanidade, o cobrador de tributos é parte integrante de uma daquelas categorias profissionais cuja atividade é inerente ao próprio Estado, desempenhando uma função para a qual não pode existir paralelo na esfera privada, e cuja importância para o funcionamento da máquina estatal é medida na força de seu poder de coibir atividades no campo econômico que visem burlar a lei tributária.

A formação de um fiscal de tributos é uma tarefa que pode levar anos, dado que as atividades desempenhadas são variáveis ao longo do tempo, dependendo das leis em vigor e do momento econômico por que passe o país, além da capacidade aparentemente infinita de se buscar meios para evitar ou reduzir, dolosa ou culposamente, o pagamento de tributos, ocasionando a necessidade de aperfeiçoamento constante por parte de seus membros.

A crescente demanda social por serviços de qualidade e a necessidade de agilização dos procedimentos para a manutenção da atividade empresarial, reflexos de uma sociedade democrática e da opção pelo liberalismo como forma de condução da política econômica, além da evolução tecnológica que possibilitou a automatização da maioria das atividades de controle das contas das empresas, facilitando e dinamizando a fiscalização, vêm modificando a forma como os profissionais da Receita Federal constroem suas carreiras e seus perfis identitários.

Há apenas alguns anos, uma mercadoria que chegasse a um porto brasileiro deveria necessariamente passar por um processo de liberação que podia levar semanas, desde o preenchimento de formulários complexos, com diversas anuências de outros órgãos até chegar à Receita Federal a fim de se submeter a processo de liberação. O fiscal da Alfândega conferia todas as cargas que passavam por aquele porto e não havia grande preocupação com o tempo de permanência das mercadorias depositadas.

A falta de competitividade dos produtos brasileiros no exterior, além do baixo valor agregado destes produtos, aliado a uma política de restrição das importações com pesadas tarifas aduaneiras, a fim de compensar o déficit da balança comercial brasileira, propiciavam o cenário ideal para que toda a atividade fosse desempenhada de maneira bastante cadenciada.

O mesmo ocorria com a fiscalização dos tributos internos, com a existência da contabilidade das empresas exclusivamente apresentadas em livros fiscais manuscritos e sem a integração sistêmica dos pagamentos e das obrigações tributárias apuradas, cabendo ao fiscal fazer este batimento manualmente a cada um dos lançamentos realizados ao longo do período analisado.

Estas atividades foram substituídas por uma nova cultura nascente, principalmente a partir da última década do século XX e, mais aceleradamente, a partir do início deste século. A cultura do gerencialismo veio para transformar o contribuinte em cidadão e o agente fiscal não mais em autoridade, mas em servidor posto a serviço deste cliente.

As atividades que antes eram exercidas nos locais onde aconteciam as atividades econômicas, passaram a ser desempenhadas dentro de escritórios informatizados, por meio de levantamento prévio de informações, cruzamentos e análise de risco de ocorrência. O que antes era uma competência exclusiva do fiscal, o seu “faro” investigativo, a sua experiência no manuseio de informações ou de conversas com despachantes, importadores, contadores e empresários, foi substituído pela análise do sistema.

Mesmo que a capacidade intelectual seja ainda o necessário diferencial que move toda a carreira, as formas de exercício profissional foram paulatinamente sendo transformadas. Os auditores que antes detinham o controle sobre sua atividade, determinando os alvos

de pesquisa e seleção de contribuintes para fiscalização, sendo a principal fonte de informações para a execução das tarefas, passaram a desempenhar um trabalho reativo, movido pelas informações vindas de grupos especializados no cruzamento de informações.

Além disto, deixou de ser a autoridade responsável pela fiscalização e pelo desembaraço para se tornar agente delegado das autoridades administrativas, que exercem de fato esta autoridade. A busca deste novo perfil identitário, mais adequado a um analista de informações e menos a um investigador que por natureza age proativamente, vem conferindo aos auditores aquilo que Dubar (2006) denomina de crise das identidades.

Ficam evidenciadas, pois, as principais características dos integrantes da carreira dos Auditores Fiscais, que irão possibilitar o delineamento do problema de pesquisa e o avanço requerido em um trabalho que se propõe a explorar a formação da identidade profissional destes servidores, restando a seguir a análise dos dados produzidos por meio da observação participativa e da aplicação dos instrumentos de coleta de dados.

6 ANÁLISE DO PERFIL IDENTITÁRIO

Conforme já evidenciado anteriormente no capítulo dedicado à metodologia, a pesquisa seguiu um caminho metodológico que passou inicialmente pela observação participativa, fruto das interações realizadas ao longo de dezesseis anos como parte integrante da categoria profissional em estudo, que motivou a realização de uma investigação mais aprofundada da questão identitária profissional dos AFRFB.

Deste modo, além da aplicação dos instrumentos de pesquisa que serão revelados ao longo do texto, a utilização da observação participativa foi fundamental para o delineamento não só do problema de pesquisa, mas também para a identificação de comportamentos e da forma de agir e pensar do grupo em estudo, mormente no que diz respeito ao seu processo de formação de identidade profissional.

Ao longo dos últimos dezesseis anos, e depois de diversas administrações, locais de trabalho e testemunho das fases por que passou o órgão e seus integrantes, inclusive durante o processo de reforma do aparelho do Estado, a observação participativa é elemento integrante da pesquisa e permeia toda a discussão, sem, no entanto, engessar o pensamento do autor ou transformar o trabalho em mera fonte de dados para corroborar ou refutar teses já previamente estabelecidas.

Pelo contrário, o interesse maior é aliar a experiência adquirida ao longo do tempo e as diversas experiências vividas, com aquelas que são vividas e experimentadas por pessoas que presenciaram, em maior ou menor grau, durante mais ou menos tempo, fatos semelhantes, que possam ajudar a estabelecer um modelo de identificação das pessoas com a organização em que desempenham suas tarefas profissionais.

A forma como o indivíduo se vê – e como ele é visto pelos demais – é ponto fundamental no processo de formação da identidade conforme estabelecido por Dubar (2003, 2005) e Machado (2003, 2005). Os processos de identificação dos auditores com a sua carreira, com a sua organização e a forma como desempenham suas tarefas, fornecem elementos de análise para que se possa estudar esta categoria profissional.

6.1 A identidade profissional no ângulo da diversidade dentro da SRF

A execução do trabalho levou em conta as particularidades dos integrantes da carreira observadas ao longo do tempo. Os auditores são pessoas normalmente reservadas em função de seu trabalho, que requer muito de cautela e sigilo no tratamento dos dados colocados à sua disposição. Deste modo, muitos se sentiram pressionados quando chamados para conceder entrevista para a pesquisa e alguns se recusaram a permitir a gravação de suas conversas, o que evidentemente levou à exclusão do indivíduo da pesquisa.

Como não havia disponibilidade de pesquisas realizadas no âmbito da organização RFB que versassem sobre os problemas de pesquisa aqui propostos, foi necessário realizar o trabalho de forma gradativa, buscando informações que possibilitassem o aprofundamento do conhecimento. Esta estratégia levou à divisão da pesquisa em três etapas distintas, conforme a seguir descrito.

Na primeira etapa da pesquisa, foram ouvidas 20(vinte pessoas) que fizeram um teste de associação de palavras, a fim de buscar a existência de estereótipos sociais existentes entre os membros da categoria profissional em análise, conforme já mencionado. A aplicação do instrumento de pesquisa demandou cerca de sete dias, dado à necessidade de ser realizado nos locais de trabalho dos respondentes, uma vez que muitos se mostraram resistentes a realizar a tarefa em outro horário ou local.

A primeira pergunta formulada aos entrevistados foi para associar livremente palavras com a palavra Auditor-Fiscal da Receita Federal. Os vinte auditores ouvidos foram escolhidos aleatoriamente e não foi estipulado um número limite de respostas, ficando a critério dos respondentes associarem uma ou mais palavras que lembrasse ao ouvir o nome do seu cargo.

AUDITOR-FISCAL DA RECEITA FEDERAL		
	Inerentes ao Cargo	**Inerentes à Pessoa**
Características Positivas	Autoridade Estabilidade Poder Remuneração Respeito Investigação	Competência Astúcia Curioso Dedicado Orgulhoso Formação Integridade Inteligência Interesse Qualidade Estudo
	Inerentes ao Cargo	**Inerentes à Pessoa**
Características Negativas	Chateação Aborrecimento Complexidade Falta de Segurança Metas Preocupação	Desconfiado Chato Corrupto Bravo Orgulhoso Presunçoso Preguiçoso Falsidade Rígido FDP
	Inerentes ao Cargo	
Características Neutras	Alfândega Tributo Imposto Fiscalização Processo Público Mercadorias Operação Carteira Concurso Sindicato Carimbo Dinheiro Salário	

Quadro 11 – Grelha de análise da 1ª etapa da pesquisa (1)

As respostas foram tabuladas segundo apresentassem características positivas, negativas ou neutras, e separadas conforme fossem mais diretamente ligadas ao cargo ou à pessoa do auditor. Estas categorizações foram estabelecidas de acordo com a percepção do pesquisador e as respostas colocadas em uma grelha de análise de modo a poderem ser visualizadas e a partir delas serem traçadas considerações acerca da identidade profissional dos servidores fiscais.

A forma como o indivíduo se vê – e como ele é visto pelos demais – é ponto fundamental no processo de formação da identidade conforme estabelecido por Dubar (2003, 2005, 2006) e Machado (2003, 2005). Os processos de identificação dos auditores com a sua carreira, com a sua organização e a forma como desempenham suas tarefas, fornecem elementos de análise para que se possa estudar esta categoria profissional.

Apesar de se ver como um profissional competente, astuto e com boa formação intelectual, as respostas indicam que há características negativas marcantes que povoam a mente dos auditores em relação a si e aos outros integrantes da classe, como a preguiça, a presunção e a corrupção. Há ainda uma razoável dúvida em relação a algumas palavras, como autoridade, associada ao cargo, dado que não há como saber se é uma efetiva característica ou uma necessidade.

As respostas produzidas ao longo desta primeira fase de pesquisa indicaram haver entre os auditores um sentimento de individualismo muito forte entre seus componentes, uma vez que os problemas da categoria podem sempre ser explicados pela falha do outro ou da organização. As metas e a falta de segurança, como falhas organizacionais, assim como a presunção e a preguiça, como falhas pessoais, são exemplos deste comportamento. De uma forma geral, os entrevistados acreditam que a organização não lhes dá a devida atenção no momento de formular suas políticas de pessoal, e isto pode se refletir em sua identificação com o órgão.

Muitos auditores quando desejam explicitar as características negativas da categoria utilizam a terceira pessoa, como se não fossem também auditores. Expressões como “eles”, “esses caras”, “os chefes”, “a administração”, foram comumente utilizadas para descrever as situações de desagrado com a categoria ou com o órgão.

Outra informação que foi revelada neste primeiro momento é a de que apesar de haver um forte orgulho em ser integrante da carreira, onde a maioria se vê como vencedor de uma disputa muito grande para ingresso na organização, não há uma grande afinidade com as tarefas desempenhadas. As palavras “chateação” e “aborrecimento” estão entre as que demonstram esta percepção.

Da mesma forma que na primeira pergunta, a segunda pediu associação a um grupo de palavras que foram previamente estabelecidas e para as quais não houve qualquer conhecimento prévio por parte dos entrevistados, nem estabelecimento de limite de respostas. Estas palavras obtidas foram tabuladas segundo os mesmos critérios e estão apresentadas no quadro abaixo.

	POSITIVA	NEGATIVA	NEUTRA
LEÃO	Liderança	Guloso Preguiçoso Falta de condições de trabalho	Imposto de renda Receita Federal Animal
IMPOSTOS	Necessário	Exagero Obrigação Não voluntário Encargo Injusto Dever de cobrar seja de quem for	Receita Federal Retenção na fonte Governo Complexo
CARGO	Qualificação Responsabilidade	Autoridade cada vez menor	
REPARTIÇÃO PÚBLICA	Abnegação Amadurecimento	Burocracia Políticos Mau atendimento Bagunça Local onde os problemas não são solucionados Dificuldade Vai e vem Fila	Local de trabalho
CONCURSO	Essencial Disputa Desafio Seriedade	Necessidade	Escolha
FELICIDADE	Meu esforço no trabalho	Férias	Família Amar e ser amado Vida

Quadro 12 – Grelha de análise da 1ª etapa da pesquisa (2)

As respostas apresentadas à segunda pergunta da primeira etapa demonstraram certa insatisfação com o modelo organizacional vigente, haja vista a quantidade de características negativas associadas à palavra repartição pública, apesar de cada

entrevistado fazer parte deste contexto e contribuir, direta ou indiretamente para ele. O sentimento de injustiça associado ao objeto maior do trabalho de um fiscal, o imposto, denota que sua identificação com a profissão é prejudicada pela política tributária que impõe as regras que o fiscal deverá assumir e utilizar no seu dia a dia.

O símbolo maior da Receita Federal, o leão, carrega muitas características pejorativas que revelam a imagem que o auditor faz de sua organização e de seu trabalho. A preguiça associada ao leão em nada corresponde à imagem de força e de altivez que poderia sugerir que o profissional do órgão possuísse da sua profissão e a felicidade associada à palavra férias pode revelar um desejo de ausência e de cansaço com a atividade profissional.

Como também já foi antecipado no capítulo referente aos procedimentos metodológicos, na segunda etapa da pesquisa as palavras colhidas por meio das duas perguntas da primeira etapa foram testadas por meio da utilização de uma escala social com sete posições e enviadas aos auditores lotados no ES, do qual se obteve 35(trinta e cinco) respostas. O envio destas mensagens demandou alguma negociação com os integrantes da administração, posto que somente os níveis mais altos possuem acesso irrestrito à caixa postal eletrônica de todos os servidores fiscais.

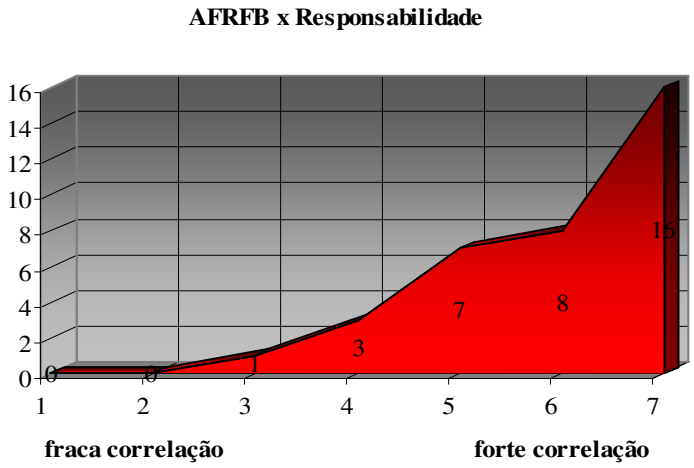
Esta etapa se deu ao longo de quatro semanas e foi relativamente mais simples de realizar, em razão do envio ter sido feito eletronicamente e a tabulação das respostas de instrumento de pesquisa quantitativo possuir menor número de variáveis de análise. Contudo, muitos respondentes enviaram o instrumento apenas na quarta semana, apesar dos apelos pela urgência na resposta e da facilidade no preenchimento.

Nesta etapa, algumas das questões apresentadas puderam ser mais fortemente correlacionadas, em função de algumas respostas terem trazido forte tendência à confirmação ou à negação das proposições apresentadas. Somente estas serão apresentadas em função de aquelas com maior tendência ao centro não possuírem aderência necessária para traçar qualquer tipo de afirmação.

Os instrumentos de pesquisa foram tratados e cada resposta em um dos sete possíveis campos oferecidos aos respondentes foi somada em uma tabela em separado. A partir

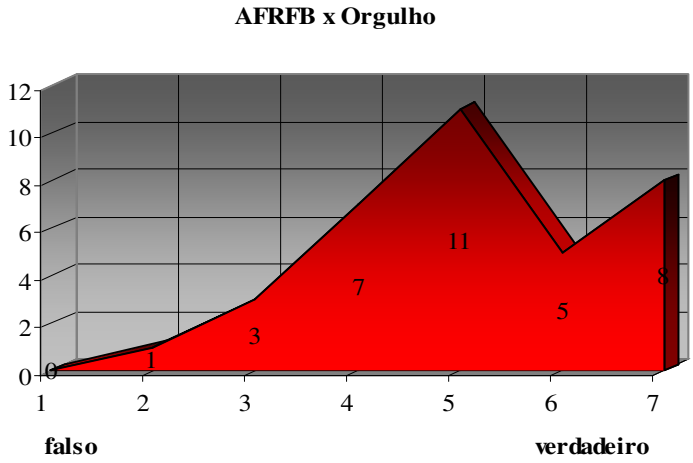
desta tabulação dos dados foram construídos gráficos que permitem melhor visualizar as tendências de concordância ou discordância com os temas apresentados.

A primeira questão apresentada pedia que o respondente assinalasse a correlação entre o Auditor-Fiscal e a responsabilidade (questão 1). Mais próximo de 1, fraca correlação, mais próximo de 7, indicando uma forte correlação. Como pode ser visto no gráfico contido no Quadro 13, a seguir, as respostas indicam que os auditores encaram sua atividade profissional com forte senso de responsabilidade.



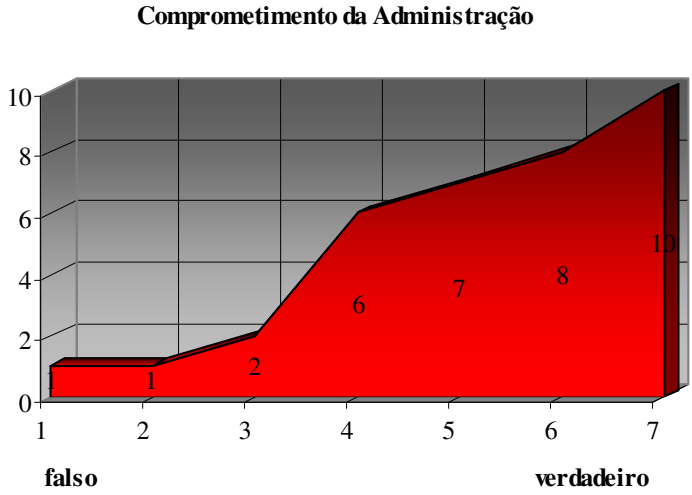
Quadro 13 - Gráfico de análise da 2ª fase da pesquisa

Outra questão apresentada aos servidores foi a seguinte: “Ser AFRFB é motivo de orgulho, pois seus integrantes são preparados, estudiosos, competentes e compõem uma das carreiras mais brilhantes do serviço público” (questão 8), a fim de verificar se o nível do orgulho dos integrantes da carreira. As repostas apresentadas demonstram que para a maioria, é motivo de orgulho ser Auditor-Fiscal e que o modo como vê seus pares é muito positivo. O gráfico correspondente a esta questão está apresentado no Quadro 14, a seguir.



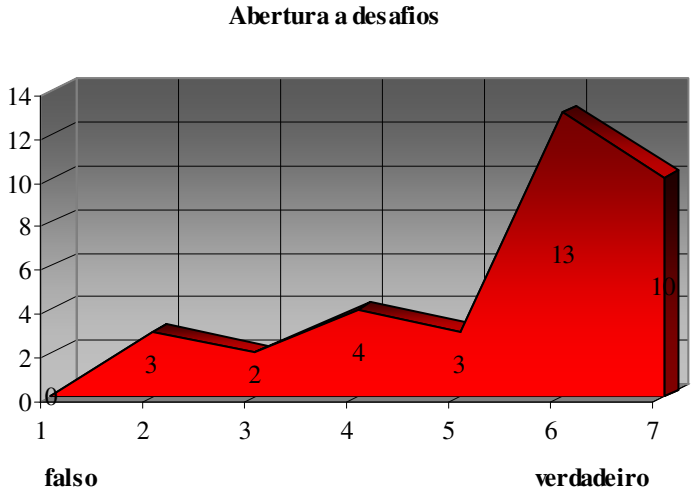
Quadro 14 - Gráfico de análise da 2ª fase da pesquisa

Em contrapartida, muitas respostas foram reveladoras do nível de identificação dos integrantes da carreira com a sua organização. A pergunta "A administração da organização dá pouca importância aos seus profissionais, o que dificulta o processo de identificação com a SRF, fazendo com seus profissionais se empenhem menos do que poderiam" (questão 13), trouxe como resultado que, para os respondentes, a organização, por meio de seus administradores, não valoriza seus integrantes na medida em que seria por eles desejável, conforme se vê no Quadro 14, abaixo.



Quadro 15 - Gráfico de análise da 2ª fase da pesquisa

Ainda assim, o questionamento que teve o seguinte teor: “Não tenho medo das mudanças na SRF, pois sou preparado e aberto a desafios” (questão 14), revelou que os auditores estão conscientes de sua responsabilidade diante do novo papel a ser desempenhado dentro do órgão e que há motivação suficiente para enfrentar os desafios daí advindos.



Quadro 16 - Gráfico de análise da 2ª fase da pesquisa

Na terceira fase da pesquisa, a realização de nove entrevistas permitiu aprofundar alguns aspectos das percepções e dos processos de identificação dos auditores fiscais. Um conjunto de questões se referia a aspectos biográficos dos entrevistados. No que diz respeito à trajetória escolar, muitos foram mais detalhistas em suas informações, trazendo dados sobre a trajetória escolar desde a formação básica, outros se resumiram à formação superior. Em relação às infomações já obtidas em outros momentos da investigação, os relatos explicitaram as diferentes trajetórias de escolaridade, sobretudo de formação de nível superior, encontradas na categoria dos Auditores Fiscais.

De maneira geral é possível notar que os AFRFB possuem uma trajetória acadêmica realizada em boas universidades, a despeito de muitos terem se declarado pobres e terem cursado o ensino básico em escola pública. Como a idade média está acima de 30 anos de idade (Quadro 4) entre os integrantes da categoria profissional, é possível que a opção pela escola pública tenha sido em função do prestígio que o ensino público básico e secundário possuía no país décadas atrás.

A forma de ingresso na carreira (concurso público), aliado ao fato de haver forte concorrência externa para alcançar êxito na aprovação, leva à natural seleção de pessoas com melhor formação acadêmica dentre aqueles que se dispõem a realizar o concurso. Fica, pois, dentro da expectativa o resultado mostrado na pesquisa em relação à trajetória acadêmica, posto que esta informação já fosse esperada pelo resultado do levantamento realizado anteriormente sobre as profissões e a formação superior dos integrantes da carreira, conforme estabelecido no Quadro 6.

Estas informações foram articuladas com a origem familiar dos AFRFB a fim de revelar os aspectos da ascensão, manutenção ou regressão dentro da estrutura social ao entrar para a carreira, além de ser reveladora da trajetória identitária a partir da ótica objetiva proposta por Dubar (1998).

A origem familiar dos AFRFB não obedece a um padrão social fixo, mas se articula geralmente em torno de uma classe média que prioriza o estudo como forma de inserção social. Mesmo nos casos em que os entrevistados asseveraram vir de famílias onde a educação dos pais não passou do ensino fundamental, nota-se o desejo de que as gerações futuras fossem capazes de alcançar melhorias dentro da estrutura social a partir da formação acadêmica.

Do ponto de vista objetivo da construção da identidade, vê-se que muitos AFRFB têm uma trajetória marcada pela mobilidade social ascendente, uma vez que vêm de uma estrutura familiar menos favorecida do que a da média dos auditores. Mesmo aqueles oriundos de famílias com melhor condição social, há evolução ou, no mínimo, manutenção da estrutura antecedente.

A influência da família na escolha da carreira profissional dá-se sem que haja uma interferência direta na escolha da atividade profissional dos auditores. Neste caso fica claro que a escolha da carreira profissional abraçada pelos auditores não segue uma linhagem ou tradição familiar, nem está presa à escolha acadêmica feita anteriormente, mas prende-se a outros fatores, como o Quadro 19 procura explicitar.

Para ser Auditor da Receita Federal é necessário possuir nível superior em qualquer área do conhecimento. Como resultado, os saberes de seus profissionais são bastante heterogêneos ao entrar para o órgão, se nivelando paulatinamente com o convívio, com

o desempenho de tarefas e com o estudo específico de assuntos relacionados ao trabalho.

Como a seleção é bastante exigente, com provas que abrangem um número muito grande de disciplinas, de várias áreas de conhecimento, como direito, contabilidade, economia, estatística, matemática, português, inglês e outras, além de o salário e o *status* profissional serem elevados em relação a outras carreiras profissionais, propiciando ao indivíduo reconhecimento no meio social, os candidatos aprovados em sua maioria vêm das camadas da população que tiveram melhor formação acadêmica e que podem disputar suas vagas com maior chance de sucesso.

Estas características levam ao surgimento de um grupo que possui boa formação, estrutura social definida, sentimento crítico, em função do nível cultural mais elevado que a média nacional, mas com características elitistas em sua formação. Apesar disto, não há reconhecimento desta condição por parte dos Auditores.

A partir das falas dos entrevistados é possível perceber a parte mais visível da motivação que conduz os servidores públicos em geral, e os auditores em particular, à escolha da carreira pública (Quadro 17). O binômio estabilidade-salário é bastante citado pelos integrantes da Receita Federal como a motivação maior para ingresso na carreira de AFRFB.

Outro fator que conduz os indivíduos a escolher a carreira de auditoria da Receita Federal é a percepção de que terão maior tranqüilidade para execução das tarefas, ou a elevação de um *status* social que a entrada na carreira possibilitaria. Há ainda a busca pela falta de identificação com a formação acadêmica anterior, ou até mesmo a formação direcionada para o concurso público.

MOTIVAÇÃO PARA INGRESSO NA RECEITA
“Optei pela carreira de fiscal justamente pelo salário pago e pela instituição, uma vez que na minha formação acadêmica não iria conseguir uma remuneração no mesmo nível.” (entrevistado 1).
“O motivo que (me trouxe) para a Receita Federal é que conhecendo, veja na prática, eu era mais novo, eu morava em uma região que meu pai tinha colegas fiscais e moravam perto, e pelo padrão de vida que eu os via possuir, e sabendo também que a minha formação, sobretudo a parte contábil, a fiscalização tem a ver também, aí a concepção direito e contabilidade são básicos. Aí eu me preparei lá atrás, já quando entrei para a Ernst & Young para fazer auditoria externa, eu já objetivava a carreira de fiscal lá na frente.” (entrevistado 2).
“Foi mais pela estabilidade mesmo.” (entrevistado 3).
“Quando me vi em uma obra diante de um monte de peão descobri que não gostava desta área. Gosto muito de administração, de trabalhar em escritório. O sonho da minha vida sempre foi ser Auditor Fiscal da Receita. Entrei por acaso em um cursinho quando vi um cartaz na rua e sou muito feliz. Nem sabia que existia serviço público e de repente me encontrei. Muitas pessoas me criticaram por querer ser servidor público, por não querer trabalhar. Pelo contrário, eu adoro.” (entrevistado 4).
“Porque na época que eu era contadora o trabalho era muito e o dinheiro era pouco. Em contabilidade você tem que saber a legislação federal, estadual e municipal. Eu gosto de contabilidade.” (entrevistado 5).
“Tive vontade de trabalhar na minha área, de me especializar na área de projetos, mas quando comecei a me especializar, comecei a comparar os salários de engenheiro e de auditor, vi que ser auditor pagava mais. Além disto, o trabalho como engenheiro era muito instável e resolvi fazer o concurso. O que me trouxe para a Receita foram o salário e estabilidade, pois não era um apaixonado pela engenharia.” (entrevistado 6).
“Não quis trabalhar na minha área porque não via a profissão como ecologicamente correta, as coisas causam muita poluição, eu era contra adubo e não gostaria de trabalhar em uma indústria de adubo, nem por muito dinheiro. A questão não é financeira, é filosófica.” (entrevistado 7).
“Pelo glamour de ser fiscal, aliado com a oportunidade que surgiu, além do fracasso da empresa que estava trabalhando. Não o meu fracasso, mas o fracasso de uma empresa que não deu certo. Tinha o glamour de ser fiscal, ter uma vida mais tranqüila e regrada. Nas empresas privadas em que trabalhei tinha a necessidade de estar lá de corpo e alma, sem hora para entrar e hora para sair, uma pressão enorme. Continuar na minha atividade profissional era tudo que eu queria...” (entrevistado 8).
“Quando eu me graduei eu já era técnico da Receita e naturalmente o desejo era o de ser fiscal. Naturalmente o meu curso superior foi feito visando fazer o concurso para fiscal.” (entrevistado 9).

Quadro 17 – Motivação para ingresso na carreira

A identidade profissional do servidor público está atrelada, de maneira genérica, à identidade da organização, dado que a identidade de ofício, atrelada aos saberes ou à uma formação específica, fica em segundo plano ao se escolher uma carreira pública, muito embora haja profissões em que, mesmo no serviço público, esta possibilidade exista.

É o caso dos médicos e professores que mantêm sua identidade profissional de ofício, mesmo sendo servidores públicos. A característica principal de sua trajetória profissional é pertencer à sua classe de origem, à sua formação acadêmica, ao seu ofício. Para estes profissionais a escolha do serviço público não significa abrir mão de suas competências adquiridas, nem de suas "vocações" para construir uma trajetória profissional.

As carreiras típicas de Estado, assim chamadas exatamente por não poderem ser praticadas por outras organizações senão aquelas criadas pelo Estado para sua execução, como a carreira policial, a diplomacia, a magistratura e a de auditoria da Receita Federal, situam-se em um meio termo entre as carreiras citadas anteriormente, que mantêm a sua identidade de ofício, e aquelas carreiras do serviço público que encontram paralelo na atividade privada, como é caso de agentes administrativos em geral.

O processo de reforma do Estado, iniciado no Brasil em meados da década de 90 do século passado, motivou transformações na estrutura do poder público e na forma de execução das atividades públicas, muito embora, por razões já expostas anteriormente, sua eficácia tenha sido limitada.

A percepção dos integrantes da carreira ARFRB é a de que houve uma transformação na forma de atuação do fiscal e que as prerrogativas inerentes ao cargo foram sendo paulatinamente esvaziadas, como decorrência do processo de reforma administrativa.

PERCEPÇÃO SOBRE A CARREIRA	
Antes...	**...e depois**
"Já foi muito diferente. Quando eu entrei existia mais glamour no exercício da profissão..." (entrevistado 1).	"... As prerrogativas profissionais foram estremecendo ao longo dos anos, diminuídas, e vejo com maus olhos, piorou muito."
"Desde que entrei confesso que... a minha expectativa era que fosse alocado nesta área tão logo chegasse na primeira unidade a qual a seleção me proporcionou..." (entrevistado 2).	"... Fica difícil dizer (se houve mudanças) porque se eu tivesse oportunidade de trabalhar na fiscalização externa eu poderia usar até um pouco da minha experiência... Já que não me deram a oportunidade em 10 anos vou seguir fazendo aquilo que me determinaram."
"Está mudando em relação á liberdade e à autonomia. Praticamente não temos mais autonomia, aos poucos está centralizando tudo na administração..." (entrevistado 3).	"... Hoje eu gosto mais do que quando eu entrei, porque consegui estar em uma área mais ligada à minha formação."

“O que eu sabia de ser um auditor era o que eu via como técnico, pois eu estive sempre perto, mas nunca penetrei neste mundo. O que me contavam era sobre o horário, o salário, o trabalho mais intelectualizado...” (entrevistado 4).	“... A gente vem perdendo capacidade de tomar decisões. Muitos atos administrativos nos cerceando o trabalho, sendo questionado todos os dias.”
“Olha, eu vejo que como sou um pouco mais antiga, na época que entrei o fiscal tinha mais valor, se impunha mais...” (entrevistado 5).	“... Hoje em dia em função da evolução das empresas, eu vejo fiscais que não tem a mínima noção do que está acontecendo. Serviço público é serviço público, empresa privada é empresa privada. Os fiscais novos querem fazer da receita uma instituição privada.”
“Quando eu entrei já havia começado o processo de desvalorização da profissão do auditor, o fiscal deixava de ser uma autoridade. Alguns anos atrás acredito que a função era melhor, pois houve um processo de depreciação do servidor público.” (entrevistado 6).	“... (a atividade vem mudando muito) por conta da informatização. Na área aduaneira a informatização estabeleceu maior controle, pois quando entrei as tarefas aduaneiras eram todas em papel e não havia qualquer controle.”
“Eu tinha uma visão mais romântica da coisa (atividade fiscal)... Quando eu escutava antigamente que alguém era auditor eu achava uma coisa importante...” (entrevistado 7).	“... mas agora estou decepcionada... Agora eu acho que é uma coisa dispensável.”
“As pessoas mais antigas passam que a profissão, a função, foi muito mais respeitada, em alguns lugares a atividade é considerada autoridade superior até hoje.” (entrevistado 8).	“A minha visão é que o auditor é um servidor público como outro qualquer, apenas investido em algumas prerrogativas diferentes de outras.”
“Nós tivemos no passado que o auditor tinha um poder de atuação maior, maior subjetividade...” (entrevistado 9).	“... Hoje com o volume de transações ocorridas, tanto no Brasil, como no comércio exterior, a complexidade da legislação, todos estes fatores direcionou que a atividade passasse a ser mais objetiva.”

Quadro 18 – Percepção sobre a carreira

A racionalização das atividades, embora ainda em patamares considerados insuficientes pela maioria da população, contribuiu para a melhoria da eficiência do serviço prestado pelos auditores à população, principalmente nas áreas onde o atendimento ao público é mais sensível, como nos setores de cadastro, e nas alfândegas, cuja atividade é a de prestador de serviços.

Em contrapartida a atividade do AFRFB sofreu alterações por conta desta crescente racionalização de suas atividades que nem sempre são vistas de maneira positiva pelo conjunto da categoria. Se no passado era possível a execução das tarefas de maneira personalíssima, com a criação de métodos próprios de resolução de tarefas e articulações que levavam à maior autonomia da atividade, o processo de racionalização veio de encontro a estas formas de exercício autônomas, criando métodos passíveis de controle da atividade fiscal.

Sem dúvida, o incremento da informatização propiciou maiores oportunidades de controle social das atividades dos servidores públicos. Se no passado os processos submetidos à apreciação do poder público se perdiam nos labirintos da burocracia, hoje é possível por meio de um computador conectado à internet saber instantaneamente a localização e a posição de uma demanda.

As declarações de importação que até 1996 eram manuscritas, passaram a fazer parte de um poderoso sistema de dados que permite avaliar em frações de segundo o tipo de mercadoria, o importador, o valor dos bens e dos tributos envolvidos, facilitando a execução de tarefas que antes eram realizadas apenas segundo o critério pessoal de cada auditor.

Em compensação, este mesmo sistema monitora o tempo de permanência de uma declaração de importação nas mãos de um AFRFB, que é cobrado pela demora caso exceda o tempo médio para declarações semelhantes, ou o tempo médio esperado para liberação da unidade, devendo tomar uma atitude qualquer dentro de um prazo exíguo de tempo, sob pena de responsabilização pela demora.

Nas áreas de fiscalização esta percepção pôde ser sentida com a criação de sucessivos controles de atividades que passaram a gerir o trabalho de auditoria, que anteriormente era delegado única e exclusivamente ao arbítrio do fiscal, com todas as implicações que o termo encerra. Os fiscais mais novos encontram um ambiente diferente daquele encontrado por servidores que estavam na casa há mais tempo e trazem uma formação e expectativas diferentes daqueles que lá já estão.

Tem-se assim um sentimento de perda de autoridade, que é fruto direto do processo de reconstrução e de racionalização das atividades do serviço público, o que gera

desconforto e insegurança dos auditores quanto à necessidade da manutenção de sua profissão no mesmo nível de excelência que existia no passado. Os depoimentos no Quadro 19, a seguir, ilustram estas percepções de mudanças de um padrão de trabalho mais autônomo e mais "empírico" para um outro em que as atividades são mais racionalizadas e, ao mesmo tempo, mais complexas.

MUDANÇAS NO TRABALHO
"Hoje em dia criaram tantas amarras, infralegais para o exercício das atividades do auditor que... que o que nós fazemos é apertar botão e seguir roteiros. Isto mostra o desprestigio da carreira, cada vez mais na atividade do auditor, ele tem menos poder para agir." (entrevistado 1).
"Acredito que as atividades vêm se desenvolvendo, vêm melhorando. As mudanças estão vindo para melhor." (entrevistado 2).
"Está mudando em relação á liberdade e à autonomia. Praticamente não temos mais autonomia, aos poucos está centralizando tudo na administração. Você está perdendo um pouco disso... Esta é uma questão negativa. Não vejo nenhuma mudança positiva." (entrevistado 3).
"A gente vem perdendo capacidade de tomar decisões. Muitos atos administrativos nos cerceando o trabalho, sendo questionado todos os dias... Aqui tem um excesso de controle que limita nosso trabalho e nos deixa sempre com a sensação de estar sendo vigiado." (entrevistado 4).
"Serviço público é serviço público, empresa privada é empresa privada. Os fiscais novos querem fazer da Receita uma instituição privada." (entrevistado 5).
"A Receita em alguns casos tenta se amoldar a organismos empresariais. Em alguns pontos isto é correto e em outros não... A mudança negativa fica por conta da mudança atual que se deseja fazer, com a vinculação da gestão da progressão, promoção, remoção, concentrado em mecanismos que não sejam puramente objetivos, não dá chance igual para todos, em igualdade de condições de concorrer." (entrevistado 8).

Quadro 19 – Mudanças estruturais

Estas mutações acabam gerando a necessidade de novos saberes, conforme disposto no Quadro 20, mas também aumentando a poder da organização em detrimento da autonomia e da liberdade dos funcionários, no exercício das funções. A formação acadêmica, que é atributo necessário para ingresso no cargo, não é suficiente para suprir todas as possibilidades de conhecimento que serão utilizados no dia a dia de trabalho fiscal.

NOVOS SABERES
"Em função disso talvez seja o aumento das pessoas que fazem parte da carreira de auditoria mudar o escopo, a visão que têm em relação à profissão. Abandonar um pouco esse lado da arrecadação e partir agora para esse outro desafio, que é o combate aos ilícitos praticados no comércio exterior como forma de auto-valorização, talvez a reivindicação do poder de polícia dos auditores, talvez a separação da (área) aduaneira da (do restante da) RF, tornar um órgão independente, assim como é em outros países." (entrevistado 1).
"Sabe o que acontece, os administradores eles não têm um treinamento para serem administradores." (entrevistado 2).
"O fiscal tem que estudar mais e não vejo os fiscais estudando para se atualizar na legislação, com exceção de alguns chefes. O pessoal que trabalha na ponta principalmente, fica limitado a fazer somente a liberação de mercadorias." (entrevistado 5).
"O fiscal hoje para exercer sua atividade precisa se especializar mais. A idéia anterior de um fiscal que independente de sua formação acadêmica poderia exercer sua atividade de forma ampla, hoje é mais rara. Hoje é preciso que o fiscal observe a área em que deseja trabalhar e se especializar nela." (entrevistado 9).

Quadro 20 – Novos saberes

Os auditores que hoje chegam à Receita Federal precisam ter expertise em sistemas informatizados e se deparam com roteirizações e manualizações inconcebíveis anos atrás. Para muitos, a necessidade de afirmação da carreira passa pelo reconhecimento de que os auditores constituem uma carreira jurídica, para que, por um lado, se sintam mais prestigiados, com uma aproximação com carreiras como a magistratura ou a do Ministério Público, e, por outro lado, para manter a autonomia de atuação restrita à legislação, criando condições de evitar o monitoramento de suas atividades.

Não sem razão, muitos AFRFB passam a cursar Direito após a entrada na Receita Federal, procurando criar uma identificação com a atividade jurídica, o que é considerado mais nobre por parte dos integrantes da carreira. Esta percepção se deve essencialmente às diferenças salariais existentes entre membros da magistratura, do Ministério Público e dos Delegados de Polícia Federal, que precisam ser advogados para ingressar nestas carreiras, possuem melhor remuneração e mantêm certa autonomia de atuação.

Mas o exercício da função do AFRFB não é somente aquele ligado diretamente às leis, muito embora nenhuma atividade profissional possa prescindir em algum momento de obediência a elas. A função exige conhecimentos profundos em áreas cada vez mais complexas e a fragmentação das tarefas tem gerado a criação de grupos menores com funções específicas, como os fiscais que atuam na repressão aos ilícitos aduaneiros, que

se aproximam da atividade policial, dos pilotos dos recém-adquiridos helicópteros, dos julgadores das delegacias de julgamento, que se assemelham a juízes administrativos e dos próprios administradores, que são considerados como se constituíssem um quadro separado dos demais.

Diante deste quadro, a cenário que se apresenta induz ao pensamento de não haver uma carreira única, nem uma única categoria, mas diversas categorias, com suas especificidades e rotinas, apenas sob a mesma denominação jurídica, o mesmo nome do cargo. Se por um lado enriquece a classe com tamanha diversidade, pode gerar o enfraquecimento de um sentimento de pertencimento a uma única categoria profissional, posto que não há critérios perenes estabelecidos para que os auditores possam passar de um grupo a outro.

As percepções sobre as mudanças no trabalho revelam angústia e expectativas que os auditores possuem em relação à necessidade de formação continuada de forma específica para o exercício da atividade fiscal. As tarefas inerentes à profissão são tão amplas que apenas um treinamento genérico de cerca de três meses ao entrar para a carreira, torna-se insuficiente para verdadeiramente formar um funcionário com capacidade de execução de suas atividades.

Uma vez mais é possível notar que a percepção dos entrevistados acerca das mudanças é majoritariamente no sentido da perda das atribuições e do enfraquecimento da autoridade do auditor. Esta perda de autonomia da atividade afeta a forma como os auditores, principalmente os mais antigos, passam a enxergar a profissão, às vezes como desafios a serem suplantados, outras vezes como um enfraquecimento da autoridade, que passa a ser cada vez mais questionada.

Mas o sentido da autonomia ainda é forte como mostram os depoimentos referentes ao senso de responsabilidade. As respostas ao questionamento sobre se sentiam muito cobrados, alguns dos entrevistados ofereceram respostas compatíveis com aquelas provenientes da segunda fase no que diz respeito à forte correlação obtida entre a responsabilidade e o cargo de auditor.

Com efeito, há uma percepção de que não é necessária qualquer tipo de cobrança, dado que o próprio senso de responsabilidade que desenvolvem é suficiente para lidar com as

tarefas profissionais. Não fica claro, porém, se os funcionários possuem esta condição a partir da falta de cobrança, o que indicaria uma falha gerencial, ou a falta de cobrança é que deriva deste senso de responsabilidade.

Hoje a RFB conta com equipes cada vez mais especializadas em assuntos relacionados à tributação e ao combate aos ilícitos fiscais, que torna inviável a existência de todos os funcionários fiscais sob uma mesma denominação e possibilidade de troca de atividades. A existência de novas estruturas sem a correspondente formação e investimento nos funcionários leva a uma ruptura no perfil identitário dos auditores, que passam a ver a organização como desinteressada na capacitação e no desenvolvimento de novas competências para atuação nessas áreas.

A administração da Receita ainda resiste a muitas transformações e continua a ser constituída por critérios políticos. Não há plano de carreira e a forma mais usual de se tornar um administrador é ser amigo do superior. Esta forma de "gerencialismo tupiniquim" ignora o que há de melhor em termos de gestão e privilegia práticas em desuso. Tentando se livrar da burocracia e implantar um novo modelo gerencial, fica a meio caminho dos dois, conforme definição de Junquilho (2004), criando o "gerente caboclo".

A administração da Receita Federal é também ponto relevante nas entrevistas formuladas, pois tanto nas fases anteriores como na atual foi possível perceber o nível de insatisfação que os administradores da organização causam nos demais auditores, sendo-lhes creditadas muitas das imperfeições que a Receita Federal possui.

No que se refere à percepção de si próprios - o AFRFB visto pelo AFRFB – as imagens e falas são marcadas pela dubiedade e ambigüidades. Enquanto para alguns o auditor é um sujeito inteligente e capaz, para outros é preguiçoso e presunçoso. Estas dubiedades levam a uma indefinição no processo de transação subjetiva da identidade, podendo tanto levar a um processo de continuidade, quanto à ruptura.

Se na primeira fase da pesquisa as palavras colhidas demonstravam um sentimento de falta de identificação com a organização, desconfiança com a administração, descrédito em relação aos tributos, e na segunda etapa os respondentes afirmaram que são responsáveis e abertos a desafios e que não acreditam na administração da organização,

que julgam não valorizá-los, a terceira etapa consolidou este pensamento e possibilitou aprofundar ainda mais o nível de entendimento acerca da categoria.

PERCEPÇÕES SOBRE O PROFISSIONAL AUDITOR
"Um sujeito arrogante, intelectualmente limitado, culturalmente desprovido, um perfil de asco. Mas tem vários que conheço, certamente há outros, que são intelectualizados, são capazes... Acham que são muita coisa, se acham o máximo, só que não possuem bagagem para isto." (entrevistado 1).
"Infelizmente eu vejo os colegas hoje, não a maioria, mas há uma certa divisão de colegas que procuram sempre minimizar o tempo de trabalho, maximizar sair daqui, ter outras coisas, ou seja, deixar a importância do órgão de lado e ver mais o lado pessoal." (entrevistado 2).
"O fiscal ideal é o cara que produz e que seja treinado continuamente, mas por iniciativa da Receita. Não pode o auditor ficar estudando direito, fazendo pós-graduação por sua própria conta." (entrevistado 3).
"Inteligente, tem que ter raciocínio lógico, rápido, perspicaz, alguns meio broncos, outros muito políticos. O ideal é ser um ótimo técnico e um bom administrador." (entrevistado 4).
"Não sei se há um perfil de um auditor. Mas tem que ter raciocínio lógico, (ser) meticuloso, ir além das aparências. O nível intelectual do auditor é bom, pois o concurso é difícil. Contudo, essa seleção nem sempre seleciona os mais capacitados, pode ser em função de a pessoa relaxar depois de passar no concurso, pois as pessoas têm um potencial bom e poderiam dar um pouquinho mais." (entrevistado 6).
"Na média o auditor sente orgulho de ser auditor. Muitos acham que podem melhorar dentro da carreira...". (entrevistado 7).
"...pessoas muito bem articuladas, estudiosas, que não se acomodaram, que têm uma postura ética e justa. Pessoas que gostam de trabalhar. Sobre algumas pessoas a gente ouve algumas coisas, mas não passa disso, o que acontece até mesmo na iniciativa privada..." (entrevistado 8).
"O fiscal tem que ser polivalente. Audacioso, objetivo, porém com bom senso." (entrevistado 9).

Quadro 21 – Percepções sobre o profissional AFRFB

Os auditores pensam nos auditores como pessoas capazes, inteligentes e perspicazes, além de possuírem capacidade de lidar com adversidades. Julgam que o senso de responsabilidade e de ética são elevados, e que a seleção criteriosa e concorrida eleva o nível geral dos auditores. A polivalência é a palavra que melhor expressa o conjunto de pontos positivos apresentados como características dos AFRFB.

Mas também vêem o auditor como um sujeito preguiçoso, arrogante e acomodado. Estas características são tidas como deformações adquiridas após a entrada na organização, que facilita a acomodação do AFRFB em atividades muitas vezes pouco desafiadoras e para as quais o auditor possui mais qualificações do que as necessárias para a execução da tarefa profissional.

PERCEPÇÕES SOBRE A PROFISSÃO
“Não vejo motivos para que membros da carreira queiram reivindicar (melhores salários), ganhar como Procurador da República, Juiz Federal, Delegado Federal, se nós não estamos sequer próximos da responsabilidade e do grau de complexidade das atividades que eles exercem e outras coisas subjacentes.” (entrevistado 1).
“Eu não me identificava, eu não colocava minha profissão, colocava servidor público, e pensei porque não colocar auditor fiscal? Até que fui entregar um documento em um cartório e uma outra pessoa que estava no cartório se identificou como juiz ou promotor e a pessoa do cartório foi no campo adequado e escreveu a profissão da pessoa como juiz. Quando eu disse que era auditor o rapaz disse, sim, servidora pública federal. Ou seja, não tinha um campo próprio, como tinha para juiz, promotor e outras carreiras.” (entrevistado 3).
“Eu amo ser fiscal. O trabalho me realiza muito...”.
“Tenho orgulho de ser fiscal, apesar deste controle todo eu gosto...”.
“Eu tenho orgulho de ser auditora, mas tenho vergonha de falar para as pessoas que sou da Receita. Se me perguntam o que faço digo que sou servidora pública.” (entrevistado 4).
“Tenho orgulho de ser fiscal, mas só pra mim, não digo para ninguém que sou fiscal, só para os mais íntimos.” (entrevistado 5).
“Te vêem como algo negativo. E é por isso que ponho funcionário publico e não fiscal nas fichas de cadastro. Fico me escondendo. Isto já me incomodou muito, agora não mais.” (entrevistado 7).
“Tenho orgulho de ser fiscal.”
“Alguns amigos... me dizem que eu fiz besteira ao vir para o serviço público.”
“Além disto, somos vistos como servidores públicos no pior sentido. Ou seja, além de burocrata, servidor público, estamos a serviço de tomar dinheiro das pessoas.” (entrevistado 8).
“Me identifico como funcionário público federal... Da mesma forma que um agente de portaria se identifica como servidor público federal por ter orgulho de ser servidor. Ele não coloca agente de portaria, porque tem orgulho de ser servidor público. Se eu me identificar como fiscal sinto como se estivesse me separando dos demais como se fosse melhor que os outros servidores.” (entrevistado 9).

Quadro 22 – Percepções sobre a profissão

As ambigüidades nos discursos dos entrevistados trazem uma amostra daquilo que é percebido no cotidiano de cada auditor. O orgulho de ter ser esforçado e alcançado um cargo de importância torna-se motivo de vergonha ou frustração quando é preciso revelar a condição de fiscal no meio social.

Para um dos entrevistados, identificar-se como AFRFB seria uma tentativa de diminuir os demais servidores públicos, colocando-se em uma situação de superioridade frente àqueles, mas enfraquecendo o discurso de fortalecimento de uma identidade própria, chegando a se comparar com um agente de portaria, como se as atividades de ambos fossem as mesmas apenas pelo fato de serem servidores públicos. A diferença não é de

nível, é de grau. As atividades de ambos são diferentes e não há como dizer que há prepotência pelo fato de alguém querer se afirmar como profissional.

A figura do servidor público é tida pelo senso comum estabelecido entre os auditores de forma pejorativa, como se não fosse possível dissociarem-se os conceitos. Ao mesmo tempo é uma válvula de escape para que em dados momentos seja utilizado em lugar da categoria para evitar qualquer explicação. Se todos reclamam da perda da autoridade, parece ser um contra-senso o fato de se evitar a utilização do nome do cargo.

O orgulho, que surgiu na primeira etapa da pesquisa e foi categorizado em duas posições – negativa e positiva – e que também já fora objeto de questionamento na segunda fase da pesquisa, demonstrou possuir forte correlação com os AFRFB, revela-se agora um orgulho para si, uma espécie de satisfação pessoal com a meta alcançada, mas que nem de longe reflete o orgulho de ser auditor.

Após a análise individual de cada questionamento, foi traçada uma categorização que permitisse estabelecer ligações entre as falas dos entrevistados e os processos de construção de um perfil identitário nos moldes dos objetivos da pesquisa e lastreado em informações contidas no referencial teórico.

6.2 (Des)construindo o perfil identitário profissional do AFRFB

O tratamento das entrevistas possibilitou a elaboração do Quadro 23, segundo dois eixos distintos de avaliação. O primeiro eixo, de características aglutinadoras, buscou palavras e frases que pudessem demonstrar um sentimento de pertencimento e de valorização da categoria profissional, seja por orgulho em ser parte de uma classe, seja pelo exercício de uma atividade relevante para a sociedade.

O segundo eixo, de características desagregadoras, identificou elementos nos discursos que mais afastam do que aglutinam os servidores em torno da organização e tornam o discurso permeado com palavras de desagrado em relação à profissão e à forma de desempenho das atividades.

	CARACTERÍSTICAS	
CATEGORIAS	**Agregadoras**	**Desagregadoras**
Exercício de Papéis	- Aproveitamento de saberes e experiências acumuladas na trajetória escolar e profissional - Satisfação com a remuneração - Atuação polivalente que permite conciliar a atividade com a formação escolar	- Pouca dedicação ao trabalho e prioridade aos projetos pessoais fora da organização - Perda de status social - Ser auditor: orgulho no passado e vergonha no presente - Perda de autonomia
Reconhecimento	- Possibilidade de promoção na organização	- Falta de reconhecimento das funções e cargos exercidos - Perda da liberdade diante do aumento do controle
Simbolismos	- Construção de uma imagem positiva do servidor público - Estabilidade e salário elevado - Reconhecimento da produtividade do sujeito	- Insatisfação com a função de fiscal - Perda da visão romântica sobre a importância social do auditor - Desgosto e infelicidade com a profissão - Sentimento de desconforto perante o exercício de fiscalizar
Mudanças Estruturais	- Perfil mais gerencial da Receita - A profissão se torna complexa e especializada - Tendência à especialização em termos de formação acadêmica	- Perda de poder de decisão - Rotinização das funções - Perda de autoridade
Valorização Profissional	- A estabilidade, o salário e a ausência de cobrança de desempenho criam condições para o investimento profissional.	- Pouco estímulo à especialização - Descaso do órgão com seus funcionários
Perfis identitários	- Percepção favorável da categoria em termos intelectuais e morais - Polivalência, capacidade de discernimento, audácia, objetividade e bom senso e senso de justiça.	- Arrogância, limitação intelectual e falta de cultura dos profissionais. - Falta de valorização da carreira afeta a consciência da importância da profissão - Investimento na formação sem compromisso com a Receita - Falta de capacidade de raciocínio lógico e de meticulosidade que a função exige

Quadro 23 – Análise temática das entrevistas

As repostas produzidas pelos entrevistados revelaram que o AFRFB acredita que o seu papel social é relevante e que a atividade fiscal pode ser importante para a sociedade, mas vê está atividade com restrições. Fica dividido entre ter prazer em executar uma tarefa que considera importante e a vergonha de reconhecer a má aplicação dos recursos provenientes da sua atividade pelo governo.

Considera que sua organização não reconhece o seu valor e pensa em deixar a carreira em troca de um salário melhor. Tem dúvidas sobre a verdadeira necessidade de seu trabalho e não vê a atividade como algo que seja motivo de orgulho, embora sinta orgulho de ter conseguido entrar na organização.

"Quando me perguntam na rua eu não digo que sou da Receita, tenho vergonha. Nunca digo. No início achava legal, concurso difícil. Agora (quando perguntado sobre a minha profissão) coloco só servidor público." (entrevistado 7).

Como cada auditor é antes de tudo um cidadão, sente os reflexos da má gestão dos recursos da sua atividade profissional no seu dia-a-dia, provocando uma perda de credibilidade perante seu círculo social e o desejo de esconder da sociedade a sua atividade, como se pudesse se redimir da culpa que sente por participar de algo com o qual não concorda.

Os fiscais de uma maneira geral evitam se identificar como tal diante das pessoas, como se fosse algo ultrajante. Para alguns o mais importante é se identificar como servidor público, pois assim estaria valorizando o seu papel social, de servir à população, e menos o de uma possível autoridade, uma vez que a sociedade vê de forma negativa esta forma de colocação.

Mas não dizer que é fiscal, negar se colocar como auditor, traduz em si mesmo o fato de negação da identidade profissional. Demonstra que os auditores preferem a sombra social, o caminho solitário, o peso da profissão que escolheu por razões nem sempre claras, mas que poderia lhe trazer satisfação, por se sentir abandonado pela organização e pela sociedade.

Esta atitude revela uma identificação mais aprofundada com a de servidor público, que se torna mais importante que uma possível identidade profissional específica de auditor. Esta conclusão é calcada na própria trajetória profissional dos AFRFB, que vêm em

grande parte de outras carreiras públicas, ou que, vindos da iniciativa privada, não manifestam intenção de retornar. Esta identidade da organização faz parte do metaespaço proposto por Dubar (2005) e é característica própria dos servidores públicos.

A construção da identidade profissional está diretamente atrelada ao sentimento de pertencimento, ao desejo de fazer parte de algo maior, que pouco a pouco confira ao indivíduo o reconhecimento da organização, da sociedade e de seus pares. O que se depreende das falas dos entrevistados é exatamente o oposto.

"Tenho orgulho de ser fiscal, mas só pra mim, não digo para ninguém que sou fiscal, só para os mais íntimos. Meu orgulho é de saber que cheguei aonde cheguei pelos meus próprios méritos." (entrevistado 5).

O orgulho de ser fiscal é tido como algo íntimo, como a superação de um desafio, de perceber o esforço do estudo e da dedicação ser recompensado com a meta alcançada. Mas os motivos que levam uma pessoa a buscar um concurso público na área de fiscalização, assim como em outras áreas do serviço público, podem estar mais diretamente relacionados ao desejo de atendimento de uma necessidade premente por um bom salário e por estabilidade, do que propriamente pela atividade que irá desempenhar.

"Tive vontade de trabalhar na minha área, de me especializar na área de projetos, mas quando comecei a me especializar, comecei a comparar os salários de engenheiro e de auditor, e vi que ser auditor pagava mais. Além disto, o trabalho como engenheiro era muito instável e resolvi fazer o concurso. O que me trouxe para a Receita foram o salário e estabilidade, pois não era um apaixonado pela engenharia." (entrevistado 6).

A estabilidade, que é inerente a todos os funcionários públicos, aliada ao bom salário que a Receita Federal paga aos seus servidores, são as molas mestras da atração de pessoas para os quadros da fiscalização. Esta conjunção de fatores é suficiente para que o servidor tenha, pelo menos por um tempo, a percepção de que a sua atividade é relevante e produza uma identificação momentânea com o órgão.

Mas esta identificação é fruto do orgulho inicial pela superação que o concurso exigente representa. O distanciamento da administração da organização, presa às regras burocráticas do serviço público que são feitas de maneira genérica para todos os

servidores, causa uma sensação de abandono dos auditores que em pouco tempo passam a se sentir frustrados com sua atividade.

"Pode ser que mais a frente eu veja a iniciativa privada me satisfaça mais. Mas hoje enquanto servidor público tenho planos de atuar na administração pública. Para isso o curso de direito e os cursos de aperfeiçoamento que estou buscando. Mas penso mais em algo fora da Receita." (entrevistado 8).

Os funcionários da Receita Federal possuem bom nível intelectual e, em razão disto, passam a se especializar mais em atividades que possam levá-los a outros órgãos da administração pública que paguem melhores salários do que buscar especialização nas atividades inerentes à sua atividade, muito embora o conhecimento adquirido seja utilizado também em favor do órgão.

Como a identificação vai ficando para trás e o orgulho vai sendo esquecido, muitos preferem estudar para exercer outras atividades, do que se especializar dentro da própria organização. Aliado ao fato de a administração da Receita não possuir um programa de treinamento adequado, nem proporcionar aos seus funcionários ferramentas para que estes busquem a melhoria de suas competências, o quadro tende a se agravar com o passar do tempo, com o risco de a organização perder seus melhores quadros para outras instituições simplesmente pelo fato de pagar um pouco mais, ou propiciar melhores condições de trabalho.

"Sei que as pessoas têm uma visão um pouco distorcida. Incomoda-me esta visão, mas me incomodava mais quando estava na Previdência. A visão do INSS era mais negativa ainda. A Receita ainda mantém a imagem do leão, apesar de as pessoas sentirem que pagam muitos impostos, mas tem certa força, tem estrutura, logística, etc. Na Previdência me sentia muito pior!!!". (entrevistado 3).

Os simbolismos que estão envolvidos na atividade fiscal e que são inerentes à Receita Federal traduzem de certa forma o orgulho que as pessoas têm de pertencer ao órgão. Os fiscais que foram recentemente incorporados à Receita Federal no processo de fusão/incorporação da Secretaria da Receita Previdenciária enxergaram como um ganho potencial a vinda para a nova estrutura, pelo fato do reconhecimento social da Receita Federal ser maior.

De fato, a atuação da organização no combate à sonegação, na implementação de programas modernos de imposto de renda, na informatização das unidades da Receita em todo o país, traz como reflexo o reconhecimento social de que algo de bom está

sendo realizado. As medidas tendentes à criação de uma nova estrutura administrativa propostas pelo governo federal, a partir das reformas ocorridas no início da década de 90 do século passado, produziram muitas alterações na forma de a Receita Federal trabalhar e estas mudanças foram em sua maioria favoráveis à sociedade.

Mas a centralização da atividade na cúpula da administração promoveu o afastamento dos servidores do seu órgão, reduziu o sentimento de pertencimento e vem causando desmotivação dos servidores. As chefias estão passando por um momento de segregação dos demais funcionários, de modo a produzir um sentimento de falta de perspectiva por parte dos funcionários sem função.

A adoção de uma visão gerencialista oriunda da iniciativa privada entra em choque com os anseios da classe, que se vê desprestigiada em sua histórica luta por afirmação como uma carreira típica de Estado. Parece que esta luta não é mais prioritária dentro da administração, que zela pela manutenção do seu próprio *status quo*, perenizando o quadro administrativo gerencial e criando uma casta superior aos demais servidores.

"Não me sinto (valorizado). Na medida em que eu sou avaliada por baixo, sou nivelada por baixo. Isto me desmotiva, me desvaloriza. Não quero ser mais que ninguém, mas não é feito qualquer investimento em nós. Este investimento gera cobrança, mas gera mais satisfação. Não há isto." (entrevistado 4).

O fiscal da Receita Federal deseja ser mais valorizado. Deseja que a administração invista em sua formação de forma continuada. Possui os requisitos necessários para uma completa assimilação das informações prestadas, mas parece que a organização está de costas para seus servidores.

Enfim, a identidade profissional do Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil que exerce as atividades no Espírito Santo sofre um processo de desconstrução que leva a deterioração das relações profissionais e à falta de comprometimento, ou, pelo menos, a um comprometimento aquém do real potencial que cada indivíduo pode mobilizar em prol do órgão. Mesmo aqueles que possuem maior motivação e encontram uma resposta positiva do órgão, se encontram inseridos em um contexto coletivo de desmotivação que enfraquece o seu comprometimento.

A conformidade de um Auditor Fiscal à sua organização passa pelos mesmos problemas estruturais – e estruturantes – que passam a economia e a sociedade. Em menos de

cinqüenta anos de existência, a Secretaria da Receita Federal passou por diversas modificações em sua estrutura e modo de trabalho, que levou seus funcionários a manter uma crise de identidade com sua atividade profissional, criando uma área de instabilidade entre a continuidade, que seria a transação subjetiva mais apropriada aos seus integrantes, por serem funcionários públicos estáveis, demonstrando haver desejo de ruptura com a imagem profissional criada de si, seja pelas manifestações de desejo de sair da carreira, seja pela demonstração de insatisfação com a administração.

Como assevera Dubar (2006) há uma crise das identidades profissionais revelada pela mudança na lógica profissional que transformou a atividade laboral nas últimas décadas em diferentes contextos sociais. A modificação, ainda que gradual, na postura dos fiscais diante dos contribuintes, que passam a ser vistos como clientes e não mais como possíveis sonegadores, enfraquece um elo que há muito tornava a atividade fiscal um ponto de referência, a autoridade.

Há uma espécie de desencanto com o trabalho que leva as pessoas a se acomodarem a suas rotinas de trabalho burocrático sem se revestir do necessário envolvimento e à mobilização de saberes que possam resultar em melhoria operacional, que de alguma forma minimize os problemas de cidadãos e da própria organização.

Os simbolismos em torno da categoria normalmente não são bem recebidos por seus integrantes. Algumas formas simbólicas de identificação com a categoria simplesmente são postas de lado. Enquanto para os auditores que trabalham em tributos internos o uso de paletó seja uma tentativa sempre lembrada como forma de fortalecer a auto-estima ou de destacar os auditores dos demais servidores, fortalecendo a identidade da categoria, para os auditores da alfândega esta hipótese é rechaçada por tornar o trabalho sacrificado, em função de o trabalho ser exercido em ambientes normalmente impróprios, como armazéns de carga. E, mesmo entre os auditores da fiscalização externa, raramente o paletó é utilizado, ficando restrito seu uso para ocasiões festivas ou exposição na mídia.

Outros símbolos que representam a categoria e que são muito desejados por auditores iniciantes como forma de marcar sua passagem para a nova categoria são a carteira e o porte de armas. Para a maioria o uso da carteira deixou de ser um símbolo de

pertencimento ao cargo e passou a ser um incômodo, sendo portada no dia a dia por poucos funcionários. Os que chegam se sentem desestimulados em função da posição dos mais velhos, que consideram a sua utilização desnecessária.

Esta atitude veio como reflexo das sucessivas transferências da autoridade do auditor para a organização, transformando o fiscal em um ser burocratizado e comandado por instruções superiores. Se, no passado, o auditor possuía autonomia para exercer suas atividades, no presente esta autonomia foi muito reduzida, ficando o trabalho fiscal restrito a execução de ordens emanadas de cima para baixo.

A despeito disto, a simples tentativa de alteração na carteira funcional, proposta pela administração central, a fim de distinguir auditores "comuns" daqueles com cargo de chefia, teve sua implementação criticada pela categoria e não foi posta em prática, como sinal de que, apesar de se sentirem enfraquecidos pela condição atual, seu sentimento maior é o de pertencimento e de unidade. O uso de armas de fogo é outra prerrogativa que os auditores possuem, mas que normalmente fica apenas restrito ao discurso favorável, havendo um número reduzido de pessoas que a utilizam durante suas atividades.

Atualmente só há duas questões que unificam todos os auditores. A luta salarial e a mobilização contra os ataques às atribuições privativas, personificados na disputa entre auditores e analistas, ex-técnicos, que desejam galgar posição mais destacada no órgão avançando sobre as funções hoje definidas como privativas dos auditores, muito embora uma grande parte dos auditores tenha sido técnico no passado.

Para os auditores paira sempre um sentimento de desconfiança de que as categorias profissionais auxiliares estão tentando lhe tomar o lugar e de que a administração tenta colocá-la em posição inferior, enfraquecendo sua atuação e cercando de cuidados seus passos, causando um emparedamento que gera desmotivação, desconfiança e desânimo.

A categorização proposta por Dubar (2005), com os quatro possíveis perfis identitários sugeridos, afirma que funcionários públicos tendem a possuir um perfil identitário profissional da empresa, ou seja, passa a se identificar com a organização e não com o ofício que desempenha, com exceção das categorias profissionais que embora estejam

dentro do serviço público trazem como atributo maior o seu ofício, como professores e médicos.

Mas essa identidade da organização, que seria o encontro das transações subjetiva de continuidade, com a transação objetiva do reconhecimento, pode escapar para a ruptura (subjetiva) e para o não-reconhecimento (objetiva). O desejo de continuidade na organização, as aspirações identitárias para o futuro, parecem maculadas por um desejo de mudança, que podem levar à exclusão ou ao bloqueio dos anseios e do desejo de afirmação da identidade profissional que passe ao largo da organização Receita Federal.

Não há, regra geral, diante dos dados colhidos na pesquisa, a ruptura ou a manutenção de uma identidade de ofício gerada a partir da formação acadêmica ou profissional anterior à entrada do indivíduo na organização Receita Federal. A sua identidade profissional é construída ou por negação de sua formação anterior, justificando a sua passagem para o serviço público, ou pela busca de espaços de aplicação de suas competências dentro da organização.

7 CONCLUSÃO

A pesquisa que ora é concluída teve como objetivo central analisar de que modo a trajetória profissional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil possibilitariam a construção de um perfil identitário próprio destes profissionais, além de avaliar os reflexos das reformas administrativas no perfil identitário destes servidores e investigar os processos de subjetivação que permitiriam a construção de uma identidade profissional. Ao longo do trabalho foram levantadas informações que foram confrontadas com as teorias que tratam da matéria e foi possível perceber que há fragilidades na construção de uma identificação profissional própria dos AFRFB.

Os objetivos da pesquisa foram parcialmente alcançados com a observação das configurações das trajetórias profissionais dos auditores fiscais que exercem suas funções no ES, e a forma com que sua identidade profissional é afetada pelo sentimento de desvalorização que a categoria apresenta, fortalecendo um perfil identitário mais próximo do servidor público em geral do que o de um perfil próprio do AFRFB.

As reformas administrativas são encaradas como uma maneira de retirar do auditor sua autoridade, pressionando a sua atividade profissional e criando formas de resistência que levam à insatisfação ou à desmotivação. As alterações na forma de exercício da profissão advindas das mutações do Estado, do maior controle das atividades por parte da sociedade são vistas como fonte da perda de autoridade e levam muitos profissionais a alimentar um desejo de mudança para outra profissão para recuperar o status anterior.

Mas o nível de insatisfação, demonstrado por diversos entrevistados, indica apenas o desejo de mudança dentro do próprio serviço público, em busca de melhores salários ou da autoridade perdida. Muitos auditores foram técnicos da própria Receita Federal, que é a carreira de apoio aos fiscais e outros são egressos de outras instituições do serviço público. Assim, a indicação mais provável é a da existência de uma identidade de servidor público mais arraigada que a identidade própria do AFRFB.

As subjetivações construídas pelos AFRFB, e perceptíveis a partir das suas falas, conduzem à descoberta de um profissional inseguro com seu futuro profissional, que

acredita na sua importância para o país e para a sociedade, mas que ao mesmo tempo não vê reciprocidade de tratamento.

O compromisso com a organização e com as tarefas profissionais limita-se ao mínimo necessário, seja por desmotivação com a própria Receita Federal, seja por insatisfação com o exercício de uma tarefa que julga aquém da sua capacidade, seja por acomodação.

Neste sentido, foi observado que durante boa parte da pesquisa as pessoas entrevistadas pouco falaram sobre suas experiências profissionais, mas demonstraram forte interesse pelo pertencimento à carreira, caracterizando certa contradição entre ser auditor e o desempenho das tarefas inerentes à função.

Este ponto revela que apesar dos esforços em mudar o modelo burocrático para o gerencial, com a alteração da filosofia do serviço público deslocando-se dos meios para os fins, ainda há fortes traços da burocracia estatal que permeiam as relações e o sentimento dos funcionários da organização, ainda que seja uma burocracia indefinida em um ponto qualquer, distante daquele inicial, de tradição patrimonialista, e aquele que se quer ver alcançar, conforme desejo da sociedade por serviços públicos de qualidade.

Finalmente, não há um modelo pronto e acabado de identidade nem de servidor. Estes são conceitos em eterna construção e desconstrução a fim de adequar suas características aos fatores sociais que permeiam qualquer atividade profissional. A atividade dos AFRFB é imprescindível para a nação e como tal deve receber a devida atenção da sociedade para que o próprio Estado seja fortalecido.

Como o alcance da pesquisa foi limitado pelo esgotamento do prazo estabelecido, e seus objetivos não foram plenamente atingidos, outros questionamentos foram formulados e não puderam ser respondidos no atual trabalho, abrindo perspectivas de estudo que permitam o surgimento de novos dados acerca da categoria profissional em questão, ou do órgão Receita Federal, conforme estabelecido no próximo item.

7.1 Perspectivas para pesquisas futuras

O país vem evoluindo em todas as áreas, algumas com maior intensidade, outras menos, mas o reconhecimento mundial que o Brasil vem adquirindo insere-o em um contexto reservado a poucos países no mundo. Mas muito precisa ser feito para que o bem estar da população ocorra com a mesma velocidade. E para que a sociedade possa usufruir dos ganhos de uma economia forte, necessário se faz a aplicação correta dos recursos arrecadados de todos para a manutenção do Estado. E para que a arrecadação do Estado seja realizada de forma justa e equânime se faz necessário que a Receita Federal possua funcionários motivados e identificados com sua atividade.

Diversas perspectivas se abrem como possibilidade de novas pesquisas, como a investigação das competências necessárias ao desempenho da atividade do AFRFB, que seriam necessárias para mapear um processo de valorização da carreira, caso a administração da RFB compreenda que o bom desempenho do órgão passa necessariamente pela motivação de seus servidores.

Outra possível pesquisa que se mostra necessária a partir dos dados colhidos neste trabalho diz respeito ao processo de reestruturação das atividades do órgão a partir de uma nova realidade advinda dos avanços tecnológicos e da assunção de tarefas que eram da antiga SRP.

A RFB exerce hoje uma gama muito grande de funções e seus servidores continuam a ser recrutados, treinados e reciclados da mesma forma que há vinte anos. Há que se avaliar o processo de disseminação das informações dentro da organização de modo a propor melhorias gerenciais e técnicas que propiciem melhora no modelo fiscal e tributário brasileiro.

Assim, a pesquisa que aqui se encerra não tem a pretensão de ser exaustiva, posto que suas limitações de tempo e recursos, além da restrição a apenas um estado da federação, apenas criam novas dúvidas a serem investigadas com outros olhares e sob outras condições, de modo que a organização seja conhecida naquilo que lhe é mais precioso, seus funcionários.

8 APÊNDICES

8.1 Instrumento de pesquisa (1ª fase)

- Associe dez palavras à palavra Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil

- O que lembra a palavra:

1. Leão
2. Impostos
3. Atribuição
4. Cargo
5. Repartição pública
6. Concurso
7. Salário
8. Emprego
9. Carreira
10. Felicidade

8.2 Instrumento de pesquisa (2ª fase)

IDENTIDADE PROFISSIONAL DO AFRFB

Caros colegas,

Esta pesquisa irá ajudar a traçar um perfil profissional dos Auditores que trabalham em Vitória. As respostas vão de 1 a 7 de acordo com a relevância do tema para a categoria, ou de acordo com a sua percepção sobre o tema. Marque a resposta que melhor representa sua visão do assunto. Quão mais próxima do 1, significa que em sua opinião mais fraca é a correlação ou falsa a assertiva. Quanto mais próxima de 7, maior a correlação ou mais verdadeira a questão.

Obrigado!

1) ARFRB x Responsabilidade

1 Fraca correlação	2	3	4	5	6	7 Forte correlação
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

2) AFRFB x Inteligência

1 Fraca correlação	2	3	4	5	6	7 Forte correlação
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

3) AFRFB x Autoridade

1 Fraca correlação	2	3	4	5	6	7 Forte correlação
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

4) AFRFB x Complexidade de tarefas

1 Fraca correlação	2	3	4	5	6	7 Forte correlação
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

5) AFRFB x Corrupção

1 Fraca correlação	2	3	4	5	6	7 Forte correlação
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

6) AFRFB x Falta de segurança

1 Fraca correlação	2	3	4	5	6	7 Forte correlação

7) AFRFB x Preguiça

1	2	3	4	5	6	7
Fraca correlação						Forte correlação

8) "Ser AFRFB é motivo de orgulho, pois seus integrantes são preparados, estudiosos, competentes e compõem uma das carreiras mais brilhantes do serviço público".

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

9) "Alguns Auditores ganham mais do que deveriam ganhar, pois trabalham pouco e sem qualidade, ao passo que alguns ganham menos do que merecem, pois trabalham muito e com extrema competência. Pagar o mesmo salário igualmente para todos é injusto".

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

10) "O AFRFB normalmente 'se acha', pensa que é melhor os outros e costuma ser muito presunçoso".

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

11) Um AFRFB é um sujeito que se identifica com sua profissão e que não está disposto a sair da carreira.

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

12) "Um AFRFB é um sujeito mais preocupado consigo mesmo do que com suas responsabilidades"

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

13) "A administração da organização dá pouca importância ao seus profissionais, o que dificulta o processo de identificação com a SRF, fazendo com seus profissionais se empenhem menos do que poderiam".

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

14) "Não tenho medo das mudanças na SRF, pois sou preparado e aberto a desafios".

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

15) "Sou totalmente identificado com minha profissão e realizado com as atividades que desempenho"

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

16) "Queria seguir uma carreira na área em que me formei, mas ao passar no concurso me tornei um profissional da área de auditoria fiscal e me sinto plenamente realizado profissionalmente".

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

17) "Minha maior felicidade profissional é tirar férias"

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

18) "Estou aqui pelo bom salário. Se as coisas piorarem, faço novo concurso para outra carreira".

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

19) "Sinto grande desmotivação entre os colegas de trabalho, fruto principalmente da falta de perspectiva profissional, apesar de saberem que ganham um salário entre os melhores do país. Nem só de dinheiro vive um ser humano".

1	2	3	4	5	6	7
Totalmente falso						Totalmente verdadeiro

8.3 Instrumento de pesquisa (3ª fase)

1. Quantos anos você tem de profissão?
2. Qual foi a sua trajetória escolar e profissional?
3. Por que se tornou fiscal? Não teve vontade de trabalhar na área de sua formação/graduação?
4. Qual a sua origem familiar (formação, nível social, profissão)? Isso teve o que a ver com a sua opção de realizar concurso para ser fiscal? Vê alguma ligação?
5. O que acha da profissão hoje? Acha que já foi diferente? Em que principalmente?
6. A profissão vem mudando muito em sua opinião? O que vê de positivo nisso? Algo negativo que gostaria de ressaltar?
7. A profissão de fiscal te realiza? Por quê?
8. Você tem orgulho de ter esta profissão?
9. Como você acha que as pessoas vêem o papel do auditor fiscal? Isso te incomoda? Como?
10. Trabalhar aqui (no setor x) é melhor? Em que sentido?
11. Sente-se muito cobrado? Vê-se como privilegiado?
12. Se tivesse que traçar um perfil para auditor, o que diria?
13. Acha que a maioria dos seus colegas tem este perfil que você traçou? Por que sim (ou não)?
14. Você se sente valorizado pela sua organização?
15. Há diferenças profissionais entre os auditores mais velhos, mais novos, homens, mulheres, Alfândega ou Delegacia? Esses atributos favorecem ou prejudicam o desempenho da sua função?

8.4 Quadro de análise 3ª etapa – Trajetória Escolar

ASPECTOS BIOGRÁFICOS - Trajetória Escolar
"Ensino fundamental e nível médio em escola pública, posteriormente também o curso superior em universidade pública." (entrevistado 1).
"Sou formado em Ciências Econômicas e Ciências Contábeis, ambas pela Universidade Federal Fluminense." (entrevistado 2).
"Tenho formação em Direito. Saí do estado para fazer direito em Viçosa e durante o curso decidi que ia me formar e fazer concurso, não queria advogar, nada disso. Sempre estudei em colégio privado, só a faculdade foi pública." (entrevistado 3).
"Ensino fundamental escola particular, 2º grau também em escola particular, faculdade de engenharia civil na UFES." (entrevistado 4).
"Sou pobre, fiz toda educação básica em escola pública e fiz segundo grau técnico em contabilidade. Fiz faculdade de economia e de contabilidade." (entrevistado 5).
"Sempre estudei em escola pública, nunca tive gasto com escola. Fiz segundo grau na escola técnica (técnico em metalurgia) e depois em engenharia. Fiz também o curso de economia ao mesmo tempo, mas abandonei e terminei (somente) o curso de engenharia. Em seguida fui fazer mestrado em engenharia na UFSC. Em 2000 resolvi fazer direito, mas na hora desisti e fiz oceanografia. Fiz um ano do curso e desisti. Fiz novamente o vestibular para direito na UFES e entrei em 2002 e me formei em 2007. Sou, portanto, engenheiro com mestrado e advogado." (entrevistado 6).
"Fiz curso técnico de química e depois fiz o curso de engenharia química na Federal de Rio Grande." (entrevistado 7).
"Ensino fundamental escola pública, 2º grau em escola particular, faculdade de ciências contábeis na Federal do Rio de Janeiro... Depois de formado fiquei algum tempo (uns 9 anos) sem estudar e depois fiz MBA em finanças." (entrevistado 8).
"Fiz segundo grau na escola técnica, posteriormente fiz faculdade de ciências contábeis e pós-graduação em comércio internacional." (entrevistado 9).

8.5 Quadro de análise 3ª etapa – Origem Familiar

ASPECTOS BIOGRÁFICOS - Origem Familiar e influência na escolha da carreira.
"Não, nenhuma (influência na minha entrada na Receita). Venho de uma família humilde, meus pais têm basicamente o ensino fundamental incompleto. O que possivelmente pode ter, indiretamente, me motivado a estudar." (entrevistado 1).
"Meu pai é formado também como economista, contador e engenheiro. Exerceu também o cargo de auditor, mas dentro do órgão público no qual trabalhou. Minha mãe também tem nível superior, ela é pedagoga. A questão familiar foi com certeza importante na minha escolha." (entrevistado 2).
"Minha família é do interior e minha mãe tinha melhores condições que meu pai. Estudou em escola pública por que na época a escola pública era melhor, fez faculdade, fez intercâmbio no exterior, que na época era uma coisa mais difícil. Meu pai era mais humilde e fez academia de oficiais da Polícia Militar. (Minha família) não teve nada a ver com minha entrada para a Receita, foi mais pela estabilidade mesmo." (entrevistado 3).
"Minha mãe só tem o primário e para fugir da pobreza veio para a cidade ser doméstica. Nesta época conheceu meu pai que trabalhava na Vale. Ele também muito pobre e com a força de sua inteligência teve a chance de estudar. Ele foi indicado para ser contratado pela Vale e se tornou um mecânico da Vale. Trabalhou durante 40 anos na Vale e tem só o segundo grau. Não, nenhuma (influência na minha entrada na Receita). Eu não tinha nenhuma referência da Receita." (entrevistado 4).
"Meus pais são separados. Sou classe média pobre. Meus pais não têm nível superior. Eles me influenciaram a fazer faculdade, mas não a ser fiscal. Não tiveram nada a ver com a minha entrada na Receita." (entrevistado 5).
"Quando eu era pequeno, tinha um livro que dizia se eu me esforçasse um pouco seria melhor que meu pai. Como meu pai era fiscal estadual, eu acho que melhorei, pois sou fiscal federal. Meu pai é contador e minha mãe tem ensino fundamental e não trabalha. O fato de meu pai ser fiscal não influenciou a minha trajetória profissional, pois eu nunca pensei em ser funcionário público." (entrevistado 6).
"Meu pai é engenheiro civil e minha mãe é enfermeira. Não (tiveram influência na minha entrada na Receita). Para ser fiscal o que me influenciou foi a grana mesmo, pois já era técnica e queria melhorar dentro da Receita, além da segurança." (entrevistado 7).
"Meu pai fez segundo grau técnico e minha mãe o ginásio. Vieram ambos do interior do Rio... meu pai é proletário, trabalhou a vida inteira como operário e hoje é supervisor de manutenção de elevadores e trabalha até hoje. Minha mãe é a típica senhora do lar, ajudando meu pai vendendo roupas. Não, nenhuma (relação com a entrada na Receita). Não teve influência direta na minha entrada, eles nunca me sugeriram algo neste sentido. Mas o esforço e trabalho que eles tiveram na minha formação me levaram a estudar... indiretamente me influenciaram." (entrevistado 8).
"Sou do interior e meus pais são lavradores. Meu avô veio da Itália e a família se dedicou à atividade no campo. Eu saí do interior para estudar na cidade e sou um dos 12 filhos de meus pais. Alguns estudaram também. Eu fui o que mais se dedicou aos estudos. Meus pais tinham a escolaridade mínima para poder exercer suas funções no campo. Não

(tiveram influência na minha entrada na Receita). Tiveram influência no meu estilo de vida, na minha personalidade, mas na escolha profissional não." (entrevistado 9).

8.6 Quadro de análise 3ª etapa – Trajetória Profissional

ASPECTOS BIOGRÁFICOS - Trajetória Profissional
"Iniciei a carreira profissional no Ministério da Aeronáutica como sargento especialista em comunicações, posteriormente ingressei na Receita Federal onde estou até hoje." (entrevistado 1).
"Minha carreira profissional iniciou-se... na companhia de cigarros Souza Cruz como *treinee* de vendas. De lá eu participei do processo seletivo para as empresas de auditoria e consultoria internacional da Ernst & Young. De lá, já insatisfeito, pela forma vigorosa de carga de trabalho e remuneração não muito interessante, fiz concurso público da Marinha de Guerra. Lá permaneci dois anos, também não mais satisfeito, mas, ainda dentro da Marinha de Guerra, cheguei a fazer dois concursos para cadastro de reserva da Petrobrás e para a Embratel. Para a Embratel saiu o resultado primeiro, saí da Marinha e fui para a Embratel. A Petrobrás chamou, aí já não me interessou, eram 8 horas, iria trabalhar em uma região do Rio que não me agradou. E o terceiro concurso, quando ainda estava na Marinha, foi Tribunal de Contas do ES. Decidi por esse, só que em 1991 eu fiz concurso para a Receita e não me classifiquei entre os 500 e nem entre os 1000 que foram chamados depois, fiquei no grupo logo depois disso aí. Aí a Receita, foi julgada a ação, ganhei, e em 1997 houve a convocação para entrar em exercício" (entrevistado 2).
"Depois de formada fiquei estudando um ano e meio e nunca trabalhei na área. Como os concursos estavam em alta no período que me formei, resolvi desde a faculdade que iria fazer concurso. Pensava em fazer concurso da área jurídica, como MP, AGU, e fiz alguns, estava indo para a segunda etapa, e nesse meio tempo abriu o de fiscal da previdência. Fiz porque não caía muita matemática, estas coisas. Passei e vim pra cá." (entrevistado 3).
"Após terminar a faculdade trabalhei um pequeno tempo com projetos e dei aulas. Então resolvi fazer concurso para técnico e depois fiz concurso para fiscal da previdência. Durante a faculdade trabalhei dois anos em obras, mas nunca gostei, fiz apenas para satisfazer meu pai. Não me identificava com a engenharia." (entrevistado 4).
"Trabalhei na iniciativa privada antes de fazer concurso para o Serpro e depois para a Receita. Eu trabalhava como contadora, tinha um escritório de contabilidade durante cerca de dez anos. Já trabalhei em delegacia (da Receita Federal) e agora estou na alfândega." (entrevistado 5).
"Trabalhei 6 meses na área de projetos para uma empresa que prestava serviços para a CST. Foi toda minha experiência profissional como engenheiro... um amigo que era funcionário público começou a me falar de concursos e eu fiz o concurso para Técnico da Receita Federal em Itajaí. Fiquei lá por dez meses e depois pedi exoneração, pois o trabalho não estava bom. Depois de pedir exoneração como técnico retornei a Florianópolis para terminar o mestrado e fiz o concurso para Analista de Finanças e Controle antes de passar para o concurso de Auditor, onde trabalhei até ser chamado para a Receita." (entrevistado 6).
"Como em Rio Grande só tinha refinaria e indústria de adubo eu fiz concurso para a Receita. De 1993 até 1997 eu fui TTN. Eu dei aula de química antes de me formar, mas depois de formada só trabalhei na Receita." (entrevistado 7).
"Durante a faculdade iniciei atividade profissional como *trainee* em uma empresa de auditoria multinacional. Trabalhei na primeira empresa seis anos (90 a 96) sai de lá e fui para o banco Bozano Simonsen e depois fui para o banco Santander. (96 a 2000). Sempre trabalhei na área contábil em todas as empresas. Depois mudei (trabalhei) em uma empresa de pedágio como gerente de finanças. Depois fiz concurso para a Receita." (entrevistado 8).

"Trabalhei na área farmacêutica por pequeno período e logo fui para o serviço público, tendo passado por diversas unidades do Ministério da Fazenda. Sou funcionário público há 22 anos e fiscal há 11. Trabalhei como farmacêutico antes de me graduar." (entrevistado 9).

8.7 Quadro de análise 3ª etapa – Informatização

INFORMATIZAÇÃO
"Ao longo dos anos a informatização dos sistemas acarretou que a busca de profissionais, na realidade o exercício do cargo vem ocorrendo mais por pessoas que utilizam a informática como meio; antes a gente usava de vários meios para chegar ao objetivo da profissão, exercício da profissão. Hoje em dia é feito quase que exclusivamente através da informática, ou seja, criou fiscal apertador de botão."
"A parte tecnológica mudou bastante, cruzamento de informações. As informações que o sistema proporciona para você obter dados para fazer a avaliação, de fato melhorou bastante."
"No comércio exterior principalmente, a informatização provocou mudanças, mas só nesta parte. Mas o sistema acaba provocando limitações que a lei não estabelece. Se o sistema não permite realizar uma tarefa, o fiscal fica achando que é proibido, o que nem sempre é verdade."
"Na área aduaneira a informatização estabeleceu maior controle, pois quando entrei as tarefas aduaneiras eram todas em papel e não havia qualquer controle. O controle da atividade passou a ser mais efetivo também porque a organização passou a enxergar as atividades de forma mais efetiva."

8.8 Quadro de análise 3ª etapa – Senso de Responsabilidade

SENSO DE RESPONSABILIDADE
“Não, pouco cobrado. Não deveria haver mais cobrança não, mas acho que existe pouca cobrança e deveria continuar assim.” (entrevistado 1).
“Eu procuro fazer e consequentemente eu me cobro para que eu tente e faça o melhor possível, ou seja, gosto de fazer um trabalho bem feito... A cobrança é minha, maior que a da chefia.” (entrevistado 2).
“Não me sinto muito cobrada, porque eu me cobro muito. Em qualquer que eu trabalhei eu sempre me cobrei mais que o chefe.” (entrevistado 3).
“Não me sinto cobrado. Se eu tenho que fazer eu faço.” (entrevistado 5).
“Eu me cobro muito e acho que a minha exigência é maior que qualquer cobrança vinda de fora.” (entrevistado 6).

9 REFERÊNCIAS

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Ed. 70, 2006**.**

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, p. 7-29, 1996.

BURREL, G; **MORGAN**, G. Sociological Paradigms and Organisational Analysis. New Hampshire: Heinermann Educational Books, 1988.

CASTOR, B; **JOSÉ**, H. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. Revista de Administração Pública, nº 32, pp. 97-111, nov.-dez. 1998.

CROZIER, M. O Fenômeno Burocrático. Brasília: Ed. UnB, 1981.

DUBAR, C. A Socialização: Construção das Identidades Sociais e Profissionais. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. Formação, Trabalho e Identidades Profissionais, in Formação e Situações de Trabalho, Rui Canário (org.). Porto: Porto Editora, 2003.

_____. A Crise das Identidades – A interpretação de uma mutação. Porto: Ed. Afrontamento, 2006.

_____. Trajetórias sociais e formas identitárias: alguns esclarecimentos conceituais e metodológicos. Educação e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 62, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo. Acesso em: 30 Jun. 2007.

GIL. A.C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Atlas, 1989.

JUNQUILHO, G.S. 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 – RAP, Rio de Janeiro, Nº 38, pp. 137-56, Jan./Fev. 2004.

LIMA, S.M.M. et al. Complementaridade entre Racionalidades na Construção da Identidade Profissional. **RAE eletrônica**, São Paulo, v. 3, n. 2, Art. 19, jul./dez. 2004.

MACHADO, H.V. A Identidade e o Contexto Organizacional: Perspectivas de Análise. Revista de Administração Contemporânea - RAC, Edição Especial 2003, p. 51-73.

_____, Identidade organizacional: um estudo de caso no contexto da cultura brasileira. **RAE eletrônica**, São Paulo, v. 4, n. 1, 2005.

MADEIRA, M.A. Letrados, Fidalgos e Contratadores de Tributos no Brasil Colonial. Brasília: Coopermídia Unafisco/Sindifisco, 1993.

PAULA, A.P.P. Por uma Nova Gestão Pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PEDRO, W.J.A. Reflexões Sobre A Categoria Identidade Através de Uma Perspectiva Interdisciplinar. Revista Uniara, nº 19, pp. 67 – 74, 2006.

Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Publicado no site do Ministério do Planejamento: www.mpog.gov.br. Acesso em 20/05/2007.

STRAUSS, A. L. Espelhos e Máscaras: A Busca de Identidade. São Paulo: EDUSP, 1999.

TRAGTENBERG, M. Burocracia e Ideologia. 2ª ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

WEBER, M. Economia e Sociedade, Vol. 1. Brasília: Ed. UnB, 2004.

_____. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Ed. LTC, 2002.