

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Daniele dos Santos Fontoura

**MERCADO DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO: um olhar
sobre uma unidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil**

**Porto Alegre
2010**

Daniele dos Santos Fontoura

**MERCADO DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO:
um olhar sobre uma unidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Valmíria Carolina Piccinini

**Porto Alegre
2010**

Agradecimentos

Deixo aqui meu agradecimento emocionado e sincero a pessoas que tiveram uma participação especial no processo de construção deste trabalho e das quais há um pouquinho em cada uma destas linhas.

A Deus, que me acompanha em todos os momentos e me dá forças para não desanimar quando surgem as dificuldades;

A meus pais – Luiz Carlos e Alaide –, que me ensinaram muito do que hoje sei e do que acredito;

Ao Leonardo, pelo apoio, pelo incentivo para seguir em frente e pelo amor;

A minha orientadora, Profa. Dra. Valmiria Carolina Piccinini – a Val – pela orientação próxima, exigente e presente e pela amizade e confiança;

Ao CNPQ, que financiou esta pesquisa.

À Secretaria da Receita Federal do Brasil e, em especial, à unidade estudada, por terem permitido a realização deste estudo;

Ao Clóvis Peres e ao Tiago Spengler – servidores públicos admiráveis –, pela colaboração inestimável neste trabalho.

Aos 28 servidores entrevistados que compartilharam comigo suas vivências e impressões, tornando possível este trabalho;

Aos donos e coordenadores dos três cursos preparatórios que concederam as entrevistas e permitiram que eu me aproximasse do “mundo dos concursos”.

À Caixa Econômica Federal, pelo período em que lá estagiei e que despertou em mim o interesse pelo setor público; e ao Ary e a Débora Walber, pessoas competentes e comprometidas com as quais tive o prazer de trabalhar e que me fizeram questionar o que diz o senso comum sobre o funcionalismo público;

A todos os mestres da EA com quem tive a satisfação de conviver em sala de aula;

Aos colegas do PPGA/UFRGS que tornaram os anos de Mestrado mais leves e animados;

À UFRGS e aos seus servidores que me proporcionaram estes anos de aprendizado e crescimento;

Ao Sidinei Rocha de Oliveira – o Sidi –, pelas sugestões, conversas, cafês e “pitacos”;

As minhas amigas Aline e Lisandra pela conversas e risadas.

A todos que de alguma forma contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Resumo

Nos últimos 20 anos ocorreram importantes transformações no mercado de trabalho que refletiram, também, sobre o emprego no setor público. Principalmente após a Reforma Administrativa da década de 1990, várias áreas do serviço público aproximaram-se do sistema geral de emprego. Mesmo assim, têm-se observado um aumento na procura pelo emprego no setor público, bem como por cursos preparatórios para concurso. Sendo assim, este trabalho teve como objetivo verificar e analisar as razões que levam profissionais de nível superior a ingressarem no serviço público federal e a nele permanecerem, visando a contribuir para a elaboração de políticas de gestão de pessoas no setor. Além disto, buscou-se avaliar como percebem seu trabalho e o setor, de forma geral, e identificar os possíveis reflexos da Reforma Administrativa sobre o trabalho. O método utilizado foi o estudo de caso, recorrendo-se à observação, a entrevistas semiestruturadas, e à análise de documentos como técnicas de pesquisa. Na primeira etapa da pesquisa, optou-se por conhecer as impressões de donos ou coordenadores de três cursos preparatórios para concurso sobre o perfil e as expectativas de seus alunos, a fim de aprofundar-se no tema. Após, foram realizadas 28 entrevistas com auditores e analistas de uma unidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pôde-se, assim, comparar em que medida aproximam-se ou diferenciam-se do observado pelos donos/coordenadores de cursinhos. Os fatores comuns que levam à busca pelo emprego no setor incluem a estabilidade e a boa remuneração. Aspectos como natureza da atividade, relação com a formação, influência de familiares, desejo de redirecionar a carreira, possibilidade de ingressar via concurso público, *status* do órgão, busca por um trabalho com horário regular, ritmo menos intenso e cumprimento das garantias legais do trabalhador variaram conforme as trajetórias profissionais. Para permanecer no setor, os entrevistados consideram aspectos semelhantes àqueles que os fizeram ingressar, como a estabilidade e a boa remuneração, mas incluem outros que não lhes eram conhecidos, como o ambiente de trabalho amigável e pouco competitivo, bem como o trabalho em si. A preocupação com a aposentadoria começa a aparecer naqueles com mais anos de setor e passa a ser um dos fatores para que continuem. A possibilidade de poderem atuar em diferentes setores e em diferentes unidades destacou-se entre os aspectos para que permaneçam na RFB. Por outro lado, percebem, também, desvantagens de trabalhar no setor público, como a estagnação financeira e também na carreira.

Palavras-chave: Mercado de Trabalho; Emprego no Setor Público; Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Abstract

In the last twenty years, important transformations occurred in the work market, which had also reflected on the public employment. Mainly after the Administrative Reform in the 1990's, some areas of the public service have become similar to the general system of job. Nevertheless it is noticed an increase in the search for job in the public sector, as well as for preparatory courses. Thus, this work had as objective verifying and analyzing the reasons that take professionals with higher education to enter the federal public service and those that make them remain there, aiming to contribute in the elaboration of human resources' politics in the sector. Moreover, it was sought to evaluate how they perceive their work and the sector and to identify the possible consequences of the Administrative Reform on the work. The utilized method was the case study, appealing to observation, to semi-structured interviews, and to document analysis as research techniques. In the first stage of the research, it was decided to get to know the impressions of owners or coordinators of three preparatory courses about profile and expectations of its pupils in order to go deeper into the subject. Later, 28 interviews with auditors and analysts of a unit of the The Brazilian Secretariat of the Federal Revenue of Brazil had been carried through enabling, thus, the researcher to compare in what extent they are alike or different to the observed by the coordinators/ owners of courses. The common factors that lead to the search for job in the sector include stability and good remuneration. Aspects as sort of activity, relation with formation, familiar influence, desire to redirect the career, possibility to enter by public contest, *status*, search for a work with regular schedule, less intense rhythm and fulfillment of the legal guarantees of the worker had varied according to the professional trajectories. To remain in the sector, the interviewed workers consider similar aspects to those which made them enter, like stability and good remuneration, but they also include others that were not known by them, such as the friendly environment and little competitive work, as well as work itself. The concern about retirement starts to appear in the ones with more years of sector and becomes one of the factors so that they continue. The possibility to be able to act in different sectors and different units was distinguished among the aspects that make them remain in the RFB. On the other hand, they also perceive disadvantages in working in the public sector, like financial and career stagnation.

Key words: Work Market; Public Employment; The Brazilian Secretariat of the Federal Revenue of Brazil;

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Quantitativo de servidores e empregados públicos da União por Poder.....	48
Quadro 2 – Remuneração da carreira de auditoria da Receita Federal do Brasil.....	69
Quadro 3 - Quantitativo de AFRFB e ATRFB.....	69
Quadro 4 - Percentual de AFRFB e ATRFB segundo a idade	70
Quadro 5 - Estrutura da Pesquisa.....	77
Quadro 6 - Caracterização dos cursos preparatórios para concursos públicos.....	78
Quadro 7 - Auditores-Fiscais da Secretaria da Receita Federal do Brasil.....	94
Quadro 8 - Analistas-Tributários da Secretaria da Receita Federal do Brasil.....	95
Quadro 9 - Vantagens e Desvantagens associadas ao serviço público.....	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRFB – Auditor-Fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil
ARF – Alfândega da Receita Federal do Brasil
ATA – Assistente-Técnico Administrativo
ATRFB – Analista-Tributário da Secretaria da Receita Federal do Brasil
BACEN – Banco Central do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento
CAC – Centro de Atendimento ao Contribuinte
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF – Constituição Federal do Brasil
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNAE – Classificação Nacional de Atividade Econômica
CPF – Cadastro de Pessoa Física
DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público
DRF – Delegacia Receita Federal do Brasil
EC – Emenda Constitucional
EE – Empresas Estatais
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
ESAF – Escola de Administração Fazendária
FECAMP – Fundação de Economia de Campinas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRF – Inspetoria da Receita Federal do Brasil
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MF – Ministério da Fazenda
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPT – Ministério Público do Trabalho
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PCP – Programa de Capacitação Profissional

PDET – Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho

PF – Polícia Federal

PDV – Programa de Demissão Voluntária

PEA – População Economicamente Ativa

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND – Programa Nacional de Desestatização

PSI – Programa de Substituição de Importações

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

RM – Região Metropolitana

RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre

RMSA – Região Metropolitana de Salvador

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SRRF – Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil

TAC – Termo de Ajuste de Conduta

UNAFISCO – Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal

X-CAT – Setor de Controle e Acompanhamento Tributário

X-FIS – Setor de Fiscalização

X-ORT – Setor de Orientação e Análise Tributária

X-POL – Setor de Programação e Logística

X-TEC – Setor de Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	14
3	OBJETIVOS.....	18
3.1	OBJETIVO GERAL.....	18
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	18
4	JUSTIFICATIVA.....	19
5	MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL.....	21
6	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	27
6.1	ADMINISTRAÇÃO E FUNCIONALISMO PÚBLICO: UM POUCO DE HISTÓRIA.....	27
6.2	A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO E O TRABALHO NO SETOR PÚBLICO.....	37
6.3	O TRABALHO NO SETOR PÚBLICO.....	42
6.3.1	Agentes públicos.....	42
6.3.2	O Ingresso no setor público.....	44
6.3.3	Dimensões do emprego no setor público.....	45
6.3.4	Trabalho no setor público X Trabalho no setor privado.....	50
7	ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	56
8	HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO FISCAL NO BRASIL.....	62
8.1	A SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB).....	63
8.1.1	Estrutura organizacional da Receita Federal do Brasil.....	64
8.1.2	Carreira na Receita Federal do Brasil.....	65
8.1.2.1	Forma de ingresso.....	64
8.1.2.2	O processo seletivo.....	648
8.1.2.3	Quadro funcional.....	69
9	MÉTODO DE PESQUISA.....	71
10	OS CURSOS PREPARATÓRIOS PARA CONCURSO.....	78
10.1	A PROCURA POR CONCURSOS PÚBLICOS.....	79
10.2	O PERFIL DOS ALUNOS SEGUNDO OS DIRETORES E COORDENADORES.....	83
11	CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE ESTUDADA: A DELEGACIA SUL.....	87
11.1	CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS NA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.....	91
12	RAZÕES PARA O INGRESSO NO SETOR PÚBLICO.....	96
12.1	FATORES QUE LEVARAM AO INGRESSO NO SETOR PÚBLICO.....	96

12.1.1	Influência de familiares e amigos	97
12.1.2	Redirecionamento de carreira.....	99
12.1.3	Decepção com as condições de emprego/trabalho anterior	100
12.1.4	Alternativa de colocação no mercado de trabalho	102
12.1.5	O Ingresso por mérito.....	104
12.1.6	A remuneração.....	106
12.2	A DECISÃO PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.....	107
12.2.1	Possibilidade de transferência para outras regiões.....	107
12.2.2	A atividade a ser exercida e a formação	109
12.2.3	O trabalho em si.....	110
12.2.4	<i>Status</i> do cargo e do órgão	111
12.2.5	Outros	112
13	SETOR PÚBLICO X SETOR PRIVADO	113
14	O TRABALHO NA RECEITA FEDERAL	125
15	A AVALIAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA	131
16	O FUTURO PROFISSIONAL.....	140
16.1	O FUTURO PROFISSIONAL DOS ANALISTAS	141
16.2	O FUTURO PROFISSIONAL DOS AUDITORES FISCAIS	143
17	COMPARATIVO DAS ENTREVISTAS NOS CURSOS PREPARATÓRIOS COM AS ENTREVISTAS COM OS AUDITORES E ANALISTAS.....	146
	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	151
	SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS.....	151
18	CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
	REFERÊNCIAS.....	164
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA (CURSINHOS)	172
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA (AFRFB E ATRFB).....	173
	APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	175
	ANEXO A - ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA.....	176
	ANEXO B - CATEGORIA E FINALIDADE DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.....	177
	ANEXO C - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.....	179
	ANEXO D - ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE AFRFB E ATRFB	180

1 INTRODUÇÃO

Observando-se a evolução recente da economia brasileira, especialmente a partir do início da década de 90, é possível destacar um rol de importantes transições econômicas, sociais, demográficas e tecnológicas, com profundas implicações para o mercado de trabalho e para as relações de emprego. Essas transições devem ser entendidas como indo muito além de sua influência sobre as principais variáveis que compõem o mercado de trabalho, afetando-lhe, também, a dinâmica e as estruturas regional, setorial e ocupacional (CHAHAD, 2003). Inclusive no setor público, visto como possibilidade de alcançar a estabilidade e driblar as incertezas e exigências do mercado de trabalho de forma geral, estas mudanças vão ter repercussões.

A partir do final da década de 1980, as pressões internacionais, entre as quais se destaca a globalização, a hegemonia dos países centrais e a assinatura do Consenso de Washington em 1989, forçaram os países latinos a colocarem em prática uma série de mudanças políticas, econômicas e sociais (SALDANHA, 2006). Em resposta a tais pressões, no Brasil, as mudanças estruturais promovidas a partir de 1990, destacando-se, a abertura comercial, a entrada do capital estrangeiro, bem como as privatizações promovidas no governo Collor e aprofundadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, afetaram fortemente a economia brasileira. Duas mudanças políticas interdependentes acompanharam essas alterações, notadamente no que se refere ao funcionamento do mercado de trabalho: a flexibilização dos regimes de trabalho (jornadas, salários, mobilidade funcional, ritmos) e a flexibilização/desregulamentação do sistema legislativo nacional de proteção ao trabalho, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (COSTA, 2005). Estas transformações tiveram forte impacto sobre a classe trabalhadora.

No setor público, as repercussões foram inicialmente mais sutis, mas não tardaram em refletir tanto sobre os servidores públicos estatutários quanto sobre os empregados públicos. Conforme Bergue (2007), as intervenções geraram, além do repensar dos objetivos institucionais do governo, transformações nos processos de gestão pública com reflexos intensos nas estruturas humana e material dos organismos governamentais.

No mundo, a evolução da gestão pública acompanhou as transformações do papel do Estado e as mudanças de objetivos dos governos. As discussões acerca do papel do Estado, sua organização institucional e os quadros de pessoal estiveram presentes nos processos de

reforma administrativa ocorridos em diversos países ao longo do tempo (SALDANHA, 2006).

Nos últimos 20 anos, várias áreas do serviço público perderam sua singularidade e se tornaram bastantes similares ao sistema geral de emprego em diversos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005). No Brasil, durante o primeiro semestre de 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e, em abril de 1998, aprovada a Emenda Constitucional 19 (EC19) ambos com importantes modificações para o trabalho no serviço público (TEIXEIRA; KOUZMIN; ANDREWS, 1999). Tanto o Plano Diretor da Reforma do Estado como a EC 19 fazem parte de um processo maior conhecido como Reforma do Estado que requereu, além da aprovação de mudanças na Constituição, a revisão de outras leis e normas, a concepção de novos instrumentos de gestão e de formas inovadoras de organização da administração, procurando assimilar o que há de mais avançado nas teorias e métodos de administração, na experiência internacional e na própria trajetória da administração pública brasileira (MARE, 1997).

O setor público desempenha importante papel na geração de empregos formais, além de seu papel social. Segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 2007 havia 8,198 milhões de servidores públicos estatutários, militares ou celetistas vinculados à Administração direta, autárquica ou fundacional em todo o Brasil. Este total representou 21,8% dos 37,607 milhões de empregos formais em todo o País naquele ano. Destaca-se, especialmente, como empregador de profissionais com nível superior, sendo o setor que mais agrega profissionais com este grau de instrução nas regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador e Porto Alegre (LIMA E ABDAL, 2007).

Ainda segundo dados da RAIS de 2007, nota-se que a participação do emprego público não é homogênea para todos os Estados nacionais, chegando a haver uma variação de quatro vezes entre a maior e a menor participação. O Estado brasileiro no qual se observa o menor percentual em termos de participação do setor público naquele ano é o Rio Grande do Sul (13,49%), enquanto Tocantins, com o maior índice, registra 51,08% de representatividade do setor público no emprego formal total.

Mesmo o setor público tendo importante participação no emprego formal, observou-se que há uma lacuna em termos de estudos sobre o tema, pois a maioria das publicações foca os trabalhadores do setor privado, bem como as relações de trabalho que daí surgem. As publicações que tratam do tema advêm, em sua grande maioria, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Revista do Serviço Público, ambas vinculadas ao

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por isso a importância de trazer o debate para dentro da Universidade. Nota-se que o conhecimento sobre o setor público é permeado por representações sociais nem sempre comprovadas na prática ou que se baseiam em práticas já ultrapassadas ao longo do tempo. Assim, com este trabalho pretende-se não só contribuir para ampliar a discussão sobre o tema no meio acadêmico, como também apresentar um instrumento para auxiliar gestores da área pública na elaboração de políticas de recursos humanos e proporcionar um maior conhecimento sobre o trabalho no setor para candidatos a cargos públicos e demais interessados.

Sendo assim, esta dissertação teve como objetivo verificar, por intermédio de um estudo de caso, as razões que conduziram os servidores públicos federais¹ dos dois cargos da carreira de auditoria da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) ao setor público e o que lhes faz nele permanecer. Além disto, buscou avaliar como percebem seu trabalho e o setor público de forma geral e identificar os possíveis reflexos da Reforma Administrativa sobre o trabalho no órgão.

A Receita Federal do Brasil é um órgão específico, singular, subordinado ao Ministério da Fazenda. Tem como responsabilidade a administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários, e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do País, sendo considerada um órgão de excelência do Poder Executivo. As carreiras de fiscalização, de forma geral, são bastante almejadas no serviço público, por isto o concurso para ingresso no órgão tem sido dos mais procurados e mais concorridos, havendo em todo o Brasil escolas preparatórias especializadas em preparar candidatos exclusivamente para ingresso no órgão.

Na RFB foram entrevistados 28 servidores da carreira de auditoria, sendo 19 auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e nove analistas-tributários da Receita Federal do Brasil (ATRFB) que trabalham em uma Delegacia do órgão no Estado do Rio Grande do Sul. Para efeito de aprofundar o conhecimento sobre a procura por concursos públicos, foram entrevistados, também, três donos/coordenadores de cursos preparatórios para concurso no Estado. Os dados obtidos nas entrevistas com estes e com os AFRFBs e ATRFBs e o exposto na literatura foram analisados e comparados, a fim de se entender o que atrai os profissionais para o serviço público e o que nele os retém, além de se verificar, também, sua visão sobre o setor.

¹ O foco desta dissertação são os servidores públicos que ingressam por intermédio de aprovação em concurso público e não aqueles em cargos de confiança (CC), estes últimos de livre nomeação e livre exoneração.

2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Os países industrializados vêm sofrendo mudanças significativas, desde a metade dos anos 70, no que tange à administração do serviço público. Os governos têm-se empenhado em substituir a burocracia rígida, hierárquica, herdada do século XIX, por um conjunto de órgãos mais flexíveis, descentralizados, mais sensíveis às necessidades do público e compatíveis com as exigências tecnológicas e econômicas do final do século XX. Em alguns países as reformas têm sido drásticas, com programas de transformação radical. Outros têm buscado estratégias mais modestas, a partir do aperfeiçoamento de aspectos específicos de gerenciamento de pessoal do serviço público, conservando o núcleo básico da estrutura e da prática administrativa (NUNBERG, 1998).

Na década de 1980, o amadurecimento do processo de globalização associou-se à hegemonia conquistada por alguns países centrais com consequente difusão dos princípios neoliberais em todo o mundo, inclusive nos países latinos. Tal concepção foi sintetizada no Consenso de Washington de 1989, resultante de reunião organizada para discutir políticas econômicas para a América Latina. Entre as medidas que deveriam ser tomadas pelos países estavam o corte de gastos públicos, a política comercial de abertura do mercado e das importações, a liberdade para entrada de investimentos estrangeiros, a privatização de empresas estatais, a desregulamentação da economia, entre outros (SALDANHA, 2006).

O processo de diminuição do papel do Estado no País tem início ainda na década de 1970, impulsionado por três fatores principais: a) a necessidade de reduzir os gastos públicos; b) o entusiasmo pelas soluções de livre mercado na América Latina; e c) o desencantamento progressivo com a intervenção do Estado (CARNEIRO, ROCHA, 2000). Principalmente a partir do governo do ex-presidente Fernando Collor (1990-1992), foram implantadas medidas concretas para reduzir o Estado e romper com o passado intervencionista, típico do modelo da industrialização substitutiva de importações e do desenvolvimentismo dos governos militares. Esse esforço reformista foi aprofundado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se propôs à tarefa de “sepultar” a Era Vargas e superar o que chamaram de entraves decorrentes daquele período (DINIZ, 2001).

Uma das medidas tomadas foi a criação, em 1995, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) por meio da transformação da antiga Secretaria da Administração Federal da Presidência da República. Além da mudança de nome do Ministério que vigorou até janeiro de 1999, foi alterado também seu *status* e ampliado seu campo de

atuação. Dando prosseguimento à reforma, foram elaborados o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e aprovada a EC19, propostas estas que, além de gerarem grande polêmica, tiveram importantes reflexos no País (TEIXEIRA; KOUZMIN; ANDREWS, 1999).

Tanto o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como a EC 19/1998, englobam pressupostos da abordagem gerencial, também conhecida como nova administração pública. Segundo defendem Bresser-Pereira e Spink (1998) a reforma administrativa partiu do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são apenas instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas, também, formular e implementar políticas públicas estratégicas para a sociedade. E, de acordo com esses autores, para que isso aconteça são necessárias práticas gerenciais modernas. Consideram, ainda, que a perspectiva desenvolvida na Administração de Empresas é também aplicável às organizações públicas, pois as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1998) complementa que é preciso incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outros.

A necessidade de aumentar a eficiência do Estado foi, conforme Bresser-Pereira e Spink (1998), uma imposição do processo de globalização, que acirrou a competição entre os países. Em consequência, a administração pública burocrática tornou-se obsoleta e as burocracias públicas foram levadas a adotarem cada vez mais a abordagem gerencial, baseada na descentralização, no controle de resultados, e não no controle de procedimentos e no controle social direto.

Para Bresser-Pereira e Spink (1998), se o Estado do século XX procurou proteger os direitos sociais provendo diretamente os serviços sociais através da contratação de burocratas estatais, o Estado do século XXI deverá garantir esses direitos, principalmente através da contratação de entidades públicas não estatais, mais competitivas, mais eficientes e mais bem controladas pela sociedade, ou seja, apregoam a diminuição do aparelho do Estado.

Passados alguns anos do ciclo de reforma do Estado e da Administração Pública da década de 1990, dividem-se as opiniões. Para alguns, como Bresser-Pereira e Fernando Henrique Cardoso, os quais Costa (2007) chama de otimistas, o processo já se completou e vive-se hoje o advento do *new public management*. Para outros, como Diniz, Teixeira, Camargo e Salomão, os mais céticos conforme Costa (2007), o processo de reforma restringiu-se apenas a programas de ajuste fiscal, apoiados em um discurso ideológico. Apesar

das divergências de opiniões sobre o alcance da reforma administrativa quanto a seus objetivos, é indiscutível que tais mudanças surtiram importantes efeitos no trabalho no setor público e, conseqüentemente, aos que a ele estão vinculados.

Nas últimas décadas, características consideradas tradicionais do serviço público em muitos países, inclusive no Brasil, como a estabilidade – ou o chamado emprego para toda a vida – e um regime especial de contratação perderam essa distinção em diversas áreas do serviço público porque, com os processos de reforma, um número significativo de funções públicas passou para o setor privado por meio da privatização ou da publicização de serviços públicos não exclusivos. Assim, muitas das suposições sobre como o serviço público funciona não são mais verdadeiras (OCDE, 2005). Além disso, muitas das atividades que permaneceram na Administração Pública foram reformuladas ou descentralizadas, incorrendo em mudanças no trabalho do setor público.

Mesmo com estas mudanças observa-se que tem aumentado a procura pelo emprego no setor, assim como se multiplicado o número de estabelecimentos de ensino que preparam candidatos para os concursos. Para se ter uma ideia, conforme pesquisa realizada pela Associação Nacional de Proteção e Apoio aos Concursos (ANPAC), aproximadamente 10 milhões de pessoas se inscreveram para preencher 150 mil vagas em concursos no triênio 2005 a 2007 (JORNAL DOS CONCURSOS, 2008). Para Motta (2009), as informações divulgadas na mídia sobre a crise econômica mundial iniciada no final de 2008 acentuarão ainda mais a procura por uma colocação estável no mercado de trabalho. Soma-se a isto o fato de a mídia também vir dando maior destaque ao emprego no setor, apresentando-o não mais como última opção para aqueles que não lograram outra colocação no mercado de trabalho, tampouco descrevendo-o como um local de pessoas acomodadas, e sim apresentando-o como uma opção vantajosa de colocação, além de mostrar casos de estudantes que se dedicam exclusivamente à preparação para concursos públicos, chamados de concurseiros.

Sendo assim, este trabalho tem como objetivo verificar, levando-se em conta as mudanças ocorridas no setor público nos últimos 20 anos, quais as razões que levaram profissionais de nível superior – auditores e analistas da RFB – a ingressar no serviço público federal e a nele permanecer, além de conhecer e analisar como avaliam seu trabalho e o setor, de forma geral. Pretende-se, assim, contribuir para a elaboração de políticas de gestão de pessoas no órgão estudado e, também, em outros órgãos públicos.

O método de pesquisa é o estudo de caso em uma Delegacia da RFB e como técnicas de pesquisa foram realizadas a observação *in loco*, 28 entrevistas semiestruturadas com profissionais de nível superior dos dois cargos de auditoria do órgão e análise de documentos

– editais de concursos, legislação sobre o tema e informações de domínio público relativas ao assunto. As entrevistas foram examinadas segundo análise de conteúdo, utilizando-se o critério de categorias temáticas (BARDIN, 2009). Previamente à pesquisa na Delegacia foram realizadas três entrevistas com donos/coordenadores de cursos preparatórios para concursos, a fim de se conhecer, pela ótica destes, o perfil e as expectativas dos estudantes que buscam os cursos. Para tanto, elaborou-se a seguinte questão de pesquisa:

Levando-se em conta as mudanças ocorridas no setor público nos últimos 20 anos, quais as razões que levam os profissionais de nível superior a ingressar no serviço público federal e a nele permanecer?

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

Verificar e analisar as razões que levam profissionais de nível superior a ingressarem no serviço público federal e a nele permanecerem, visando a contribuir para a elaboração de políticas de gestão de pessoas no setor.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conhecer a percepção dos donos/coordenadores de cursos preparatórios para concursos públicos sobre o perfil dos alunos e suas expectativas quanto ao emprego público;
- Caracterizar o órgão objeto de estudo, especialmente a unidade analisada;
- Investigar como se deu a decisão de ingressar e permanecer no serviço público e como os auditores e analistas da RFB veem seu trabalho e também o setor;
- Avaliar se e como as mudanças no setor público refletiram no trabalho na RFB na perspectiva dos servidores;
- Comparar as percepções dos donos e coordenadores dos cursos preparatórios com o perfil e as expectativas dos servidores entrevistados.

4 JUSTIFICATIVA

Observa-se que a Administração Pública e, no caso, o funcionalismo público têm sido objeto de poucos estudos acadêmicos. Conforme evidenciado por Salerno (2004), é interessante notar como a discussão brasileira crítica sobre taylorismo e burocracia ocorre fundamentalmente na grande indústria e em determinadas atividades de serviços (bancos, por exemplo), sendo praticamente ausente na administração pública e nas pequenas empresas. Este autor levanta algumas possíveis causas, como o dinamismo, tanto do capital quanto do sindicalismo nas grandes empresas, particularmente nas indústrias, em função do capital ser encarado como agente de mudança. No entanto, em sua opinião, tais aspectos não invalidariam ou diminuiriam a importância dos demais setores da economia, como o setor público, por exemplo.

Saldanha (2006) salienta que é nítida a carência de obras na área de gestão pública. Além de escassas, muitas delas são traduções que abordam doutrinas e interpretações do Direito Administrativo ou se limitam a descrever experiências administrativas em esferas governamentais específicas. Para Sandro Bergue (2007), a área de gestão de pessoas no setor público é um campo da ciência da administração com amplo potencial de desenvolvimento, especialmente em face da relativa carência de produção bibliográfica especializada. Ressalta, ainda, que no Brasil a ciência da administração se desenvolveu fundamentalmente a partir do setor público, porém com o passar do tempo observa-se uma insuficiência em termos de conhecimento científico sobre a área.

França (1993) vai além e afirma que a ausência de estudos sistemáticos que busquem aprofundamento teórico e metodológico sobre o funcionalismo público é a maior responsável pela permanência de mitos e lugares-comuns sobre o quadro de pessoal do serviço público, fazendo com que a imagem popular seja assumida como verdade científica.

Sendo assim, encontra-se no setor público campo profícuo para análise, especialmente no que se refere ao mercado de trabalho. Há, porém, poucos estudos que atentam para a importância deste setor como gerador de emprego no País, bem como objetivam entender a crescente procura por concursos públicos e seus possíveis reflexos na administração pública.

Especialmente no caso estudado, o concurso público para a RFB é um dos mais procurados pelos profissionais de nível superior de diversas áreas de formação. Além disso, são profissionais caros para o Estado, pois, além da remuneração e do curso de formação inicial, demoram para conhecer plenamente suas atividades, dadas as especificidades do

trabalho. Sendo assim, é importante conhecer como, após terem sido aprovados em um concurso que demanda estudo e dedicação, estes servidores estão percebendo seu trabalho e o setor e o que consideram para decidir permanecer ou sair do órgão.

Pretende-se, com essa dissertação, contribuir para ampliar o conhecimento sobre a área em questão. Nota-se que parte do conhecimento sobre este tema existe de forma oral, ou seja, apenas com aqueles que estão diretamente envolvidos com a atividade, sem que tenha sido sistematizado em termos de estudo científico. Além disso, constata-se a importância de trazer este tema para os debates acadêmicos, haja vista tratar-se de um assunto rodeado por representações sociais, muitas delas negativas e nem sempre condizentes com o dia a dia ou baseadas em práticas não mais existentes na administração pública.

Observa-se, também, que os trabalhos relacionados a este assunto costumam tratar do tema de forma fragmentada, ou seja, abordam o setor público unicamente por uma perspectiva, seja esta a jurídica, a política, a econômica, a gerencial ou a social. Neste trabalho, buscar-se-á integrar o conhecimento destas diversas áreas, a fim de avaliar a importância do setor público como gerador de emprego e como este é visto por aqueles que dele dependem. Acredita-se, que por intermédio do estudo com os AFRFBs e os ATRFBs, será proporcionada a reflexão sobre o que tem atraído os profissionais de nível superior a trabalhar em instituições públicas e como veem esse trabalho.

Parece relevante, também, que este estudo seja realizado neste contexto histórico e econômico, pois passados alguns anos do processo de Reforma Administrativa seus reflexos já estão consolidados no setor. Além disto, o cenário de crise econômica iniciado no final de 2008 nos países desenvolvidos tem implicado mudanças no mercado de trabalho nos países em desenvolvimento, entre os quais se destaca o Brasil.

É dentro dessa lógica que se considera relevante o estudo para o aprofundamento da discussão no meio acadêmico, para auxílio a gestores da área pública na elaboração de políticas de recursos humanos e para que candidatos a cargos públicos e demais interessados no setor possam conhecer um pouco mais sobre o trabalho na área pública.

5 MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

Há diferentes teorias dentro da abordagem econômica e da abordagem sociológica que buscam conceituar o que é o mercado de trabalho. Neste estudo, adota-se o conceito de Rocha de Oliveira (2009, p.72), que traz elementos das duas linhas teóricas quando salienta que não há um único mercado de trabalho, mas “múltiplos mercados dinâmicos que se formam e alternam de acordo com particularidades de segmentos de produção, profissões, regiões, etc.”, mercados estes definidos como sendo espaços nos quais as ações dos atores são orientadas por crenças, valores, regras e normas que os fazem construir e alterar os mecanismos de organização do mercado suas inter-relações.

O sistema de relações de trabalho sofreu importantes mudanças a partir do final da década de 1980 (COSTA, 2005). Esta década representou a primeira fase da desregulação do trabalho no Brasil, marcada ainda por um movimento contraditório, em que se tem, de um lado, o início do processo de desestruturação do mercado de trabalho e, de outro, a tentativa de se ampliar o raio de abrangência da regulamentação do mercado laboral. A partir dos anos 1990, há o aprofundamento da desregulamentação do trabalho e da desestruturação do mercado de trabalho que vem como parte integrante e indissociável de uma ampla agenda de reformas ditas estruturais por seus formuladores, das quais a reforma do Estado é uma das mais importantes neste período (CARDOSO JÚNIOR, 2001).

Chahad (2003) discute as mudanças que ocorreram na economia brasileira, dividindo-as em seis momentos que tiveram importantes reflexos no mercado de trabalho, descritos a seguir.

1) A primeira transição refere-se à passagem de uma economia inflacionária para outra, na qual se convive com a estabilidade de preços. O controle dos altos níveis de inflação, por meio da política monetária – altas taxas de juros e controle do déficit fiscal –, originou taxas de desemprego maiores, assim como um aumento do trabalho informal. Além disso, o fim da inflação melhorou a distribuição da renda em direção ao maior consumo de bens e serviços das classes mais pobres, o que conduz a um novo perfil de produção que determina o surgimento e desaparecimento de postos de trabalho específicos, com implicações para a estrutura do emprego;

2) A segunda diz respeito à passagem de uma economia fechada para uma economia aberta. O processo de abertura comercial teve impactos setoriais bastante nítidos, por exemplo, no setor industrial, o qual passou por uma forte reestruturação produtiva e

organizacional, que levou à acentuada diminuição da mão de obra, implicando profundas transformações na geração, qualidade e relações de emprego. Ressalta, ainda, que os avanços tecnológicos vindos do exterior foram fortemente poupadores de mão de obra;

3) A terceira refere-se ao surgimento e à proliferação de formas atípicas de ocupação e de novos contratos de trabalho, requerendo mudanças institucionais em todos os campos da vida econômica, originando um extenso e profundo processo de informalidade que tem contribuído para a flexibilização das relações de trabalho. Uma das razões para tal informalidade, além das pressões advindas das mudanças tecnológicas, foram as alterações efetuadas, muitas inicialmente por meio de Medidas Provisórias do Poder Executivo, que trataram dos principais componentes do contrato de trabalho, horas e remuneração, introduzindo ou ampliando a adoção de contratos alternativos ao contrato-padrão. O avanço das práticas de flexibilização no mercado de trabalho, sem a participação ativa dos sindicatos, tem limitado a padronização das novas regras e a ressonância dos seus efeitos positivos, além de cooperar para o aprofundamento do processo de informalidade, causando ainda uma diminuição das receitas do sistema de seguridade social público.

4) A quarta diz respeito a uma lenta modificação do papel do Estado na sociedade, antes marcado por fortes estímulos à promoção direta da produção, tanto no setor público quanto no setor privado, e agora mais orientado para a fiscalização e regulação da economia. Em particular, o processo de privatizações promoveu ajustes no estoque de mão de obra das empresas privatizadas, reduzindo vagas de um lado e as aumentando, por outro, nas agências reguladoras;

5) A quinta refere-se ao processo de inovação tecnológica implementado no Brasil desde o início da década de 90, nos primórdios da abertura comercial, como instrumento de resposta às crescentes pressões por maior competitividade e mais produtividade das empresas, decorrentes da globalização dos mercados. Por se tratar de um dos principais fatores determinantes do grau de competitividade entre países, setores e organizações empresariais, essas inovações tornaram-se condição indispensável ao desenvolvimento econômico-social, sendo processadas em níveis cada vez mais intensos, o que levou as empresas a repensarem o modo de organização do processo produtivo e as formas de gestão da produção, causando impacto no emprego, na estrutura ocupacional, no conteúdo do trabalho e nas relações de emprego. Outro ponto relevante refere-se à capacitação dos trabalhadores, cujo nível de exigência de qualidade, pelas empresas, torna-se cada vez mais intenso. Aqueles com pouca escolaridade vão sendo excluídos e substituídos pelos mais capacitados e com maior gama de competências;

6) A última transição refere-se ao elemento demográfico. O ainda forte crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) brasileira, na última década do século XX, continuou trazendo dificuldades para a absorção de mão de obra pelo setor formal, com impactos no mercado de trabalho. O primeiro deles refere-se à contribuição demográfica para a ocorrência de altas taxas de desemprego, notadamente nas áreas urbanas, onde se concentra grande parte das ocupações brasileiras. O segundo refere-se ao surgimento da chamada "onda jovem", decorrente do nascimento, em décadas passadas, de um grande número de pessoas, que agora afluem ao mercado de trabalho. Nesse contexto, na ausência de um sistema de proteção social adequado aos desempregados, inflam-se as estatísticas de desempregados e trabalhadores informais.

A década de 1990 representou uma ruptura no movimento crescente de formalização do trabalho. No setor formal, onde estão os trabalhadores protegidos por contratos de trabalho e pelos estatutos públicos, foram eliminados cerca de 2,1 milhões de empregos entre janeiro de 1990 e dezembro de 1995. Essa redução de postos de trabalho originou-se do processo de abertura comercial que substituiu o antigo modelo de industrialização protegida, característico do processo de desenvolvimento brasileiro até final dos anos 80. Nem todas as pessoas ficaram desempregadas, pois parte desse contingente migrou para outras ocupações, inclusive para o setor informal. O setor de serviços foi, também, o caminho da mão de obra que não mais conseguiu encontrar ocupação em um setor industrial sob forte pressão competitiva (BRASIL, 1996).

Conforme evidenciado por Piccinini, Oliveira e Rubenich (2006) a modalidade de contratação formal de longa duração continua perdendo espaço. O percentual da PEA que possui vínculo empregatício formal cai de forma constante, independentemente da economia do País estar em crescimento ou não.

Luz e Silva (2008) acreditam que o desânimo dos sujeitos provocado por essa lógica está promovendo um repensar da vida e sua relação com o trabalho, bem como os modos de ser do trabalhador, fazendo com que algumas certezas estejam sendo reconsideradas. É neste espaço e circunstância que a inserção em um emprego público está recriando seus significados e entendimentos, o que tem provocado o que chamam de intencionalidade de migração do sistema privado de trabalho para o setor público. Para eles, esta migração se deve em grande parte à comparação entre produção/remuneração/tempo de trabalho na iniciativa privada com o setor público. Assim, começa a ganhar destaque a busca pela colocação profissional no serviço público como forma de obter um emprego formal. Prova disto é que, entre 2005 e

2007, cerca de 10 milhões de brasileiros se inscreveram em concursos públicos (JORNAL DOS CONCURSOS, 2008).

O aumento da procura tem sido acompanhado pelo crescimento no número de vagas oferecidas no setor, porém não no mesmo ritmo. Vários são os fatores que têm impulsionado o número de vagas em concursos públicos, entre os quais se destaca: 1) a obrigatoriedade de aprovação em concurso público como condição para a entrada no setor a partir de 1988 (CF, 1988); 2) a necessidade de reposição de pessoal, dada a política de diminuição do aparelho do Estado nos governos Sarney, Collor e FHC (PESSOA et al., 2009); 3) a imposição do Ministério Público do Trabalho (MPT), em 2002, de substituição gradual do número de terceirizados e temporários por servidores/funcionários próprios das instituições.

Em função da assinatura do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) editado pelo MPT, desde o início de 2003 o governo federal vem trabalhando no sentido de substituir os funcionários terceirizados ou temporários², o que fez aumentar o número de vagas criadas, assim como o número de concursos públicos realizados. O acordo prevê a substituição até 2010 dos terceirizados ou temporários por servidores concursados em atividades nas quais a terceirização não é permitida. Segundo o Ministério do Planejamento, das 116 mil vagas abertas em concursos entre 2002 e 2007, 32 mil, ou seja, mais de ¼ das vagas destinaram-se ao preenchimento de postos de trabalho ocupados por terceirizados. Para 2009 e 2010, quando expira o acordo, estão previstas mais 12,6 mil substituições³ (MÁXIMO, 2008).

Neste cenário surge a figura do “concurseiro”. Embora não exista um conceito formal, seu significado está bastante disseminado. Exemplos disto é que ao digitar-se o termo em um conhecido site de buscas da internet, foram recuperados mais de 220.000 sites mencionando a palavra. Para o Jornal Correio da Tarde (2006) os concurseiros são aqueles que “podem assumir os estudos como profissão e já estão descolados na arte de fazer provas, encarar o fracasso e começar de novo”. Geralmente, são indivíduos que não se prendem a fronteiras geográficas, buscando o cargo e o órgão que almejam independente da localidade. Além disto, estudam e prestam concurso até a aprovação, sem esmorecer frente a eventuais reprovações.

² Conforme §1º do art. 1º do Decreto 2.271, de 07 de julho de 1997, são passíveis de terceirização no serviço público atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. Demais casos de terceirização são considerados como ilegais, apesar de que se sabe do uso de práticas de terceirização para execução de atividades semelhantes às executadas por concursados.

³ Para citar um exemplo, em 15 de agosto de 2008, cerca de 45% do quadro de pessoal da empresa pública federal Furnas Centrais Elétricas era constituída por terceirizados, muitos destes trabalhando na atividade-fim da organização. A empresa prevê a substituição por empregados concursados até 2013.

A migração para o setor público fomentou e impulsionou o desenvolvimento intermediário de novos espaços educacionais, os cursos preparatórios para concursos públicos, chamados de cursinhos para concurso ou simplesmente, cursinhos, os quais têm como objetivo final promoverem a admissão de pessoas em cargos nas esferas do Executivo, do Legislativo e, preferencialmente, do Judiciário (LUZ; SILVA, 2008). O aumento tanto na oferta quanto na demanda por vagas no setor público tem aumentado, também, a procura por estes cursinhos. Conforme Lima (2009), no início de 2009 a procura por cursos preparatórios para concursos registrou aumento de 40% em relação ao mesmo período no ano anterior. Observa, ainda, que entre os cargos mais procurados por profissionais de nível superior encontra-se a área fiscal, por ser aberta a pessoas com qualquer formação. Assim, o fato de o governo ter autorizado para o ano de 2009 o concurso para as carreiras de auditoria da RFB fez com que muitos alunos iniciassem ou retomassem os estudos.

O setor público revelou-se muito procurado por profissionais de ensino superior. Analisando o mercado de trabalho formal para esses profissionais à luz dos dados disponíveis na RAIS e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Lima e Abdal (2007) salientam que, entre os anos de 1992 e 2004, a proporção da força de trabalho na faixa de 8 a 10 anos de estudo (mínimo fundamental completo) cresceu 77,6%, e com mais de onze anos de estudos (mínimo ensino médio completo) o aumento foi ainda mais significativo, 137,3%. Em contrapartida, a força de trabalho menos escolarizada vem perdendo espaço no mercado de trabalho, principalmente aqueles com até três anos de estudo (queda de 28,8%). Salientam, também, que a distribuição da população ocupada nas regiões metropolitanas (RMs) do Brasil em 2004 apresentava um perfil diferenciado se comparado ao total de ocupados no Brasil: 12,2% dos ocupados nas RMs apresentavam mais de quinze anos de escolaridade (mínimo superior completo) enquanto para o total do Brasil esse percentual é de 7,9%. Especificamente na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA) a participação esteve em 11,8%.

Na distribuição dos ocupados com nível superior por ramo de atividade econômica, os empregados formais com nível superior estão mais concentrados em serviços produtivos e no governo. Outro dado interessante é a forte predominância do ramo de governo em todas as RMs com destaque para a RMPA (58,0%). Esse fenômeno demonstra que a mão de obra de nível superior está associada a um tipo de atividade que é menos afetada pelas dinâmicas socioprodutivas. Levando-se em conta a RMPA, a região metropolitana de São Paulo (RMSP) e a região metropolitana de Salvador (RMSA) constata-se que serviços sociais (inclui saúde e educação) e, principalmente, o governo são os setores que mais agregam essa mão de obra nas três RMs investigadas. Isso demonstra que o serviço público e a área social funcionam como a

principal porta de entrada no setor formal para esse perfil de trabalhadores (LIMA; ABDAL, 2007). Assim, o aumento do grau de instrução da população, principalmente nas regiões metropolitanas, pode influenciar no aumento da procura por concursos públicos, uma vez que profissionais com nível superior procuram direcionar-se para trabalhar neste setor.

Tem aumentado, também, o número de cargos no serviço público que exigem mínimo de ensino superior concluído na ocasião da posse. No Poder Executivo Federal, de 1997 a 2009, aumentou o número de cargos com requisito mínimo de terceiro grau, enquanto o número de vagas para nível médio e fundamental diminuiu. Em setembro de 2009, cerca de 40% dos cargos para civis no Executivo Federal exigiam o curso superior completo como requisito. Já quando se considera a escolaridade dos servidores públicos civis federais, quase 60% deles têm pelo menos curso superior completo, o que permite inferir que há considerável número de profissionais graduados em cargos cuja exigência mínima seja ensino médio⁴.

Dentro do mercado de trabalho formal destaca-se, neste estudo, o emprego público. Assim, se verá a seguir as características e especificidades do trabalho neste setor ao longo dos últimos anos, bem como os reflexos da Reforma Administrativa de 1995.

⁴ Conforme ressalva da Secretaria de Recursos Humanos esta informação refere-se ao momento da posse. Como a atualização não é feita frequentemente, estima-se que este número seja ainda maior.

6 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, visando a os interesses coletivos e também como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. A Administração Pública divide-se em administração direta e indireta dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (MORAES, 2008). A Administração Pública direta ou centralizada compõe-se dos próprios governos das pessoas políticas, ou seja, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, entre os quais estão os Ministérios de Estado, Secretarias de Governo, órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, entre outros. A Administração Pública indireta ou descentralizada, por sua vez, é composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista (MIRANDA, 2005). Estas devem obedecer, em todos os seus atos, aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o disposto no *caput* do art. 37 da CF (MORAES, 2008).

Para entender a dinâmica da administração pública brasileira faz-se mister conhecer sua história desde a descoberta do Brasil, passando pela chegada da família real – importante marco para a formação do Estado – e refletindo sobre as três grandes reformas administrativas. A formação do Estado e as reformas pelas quais passou ajudam a compreender a estrutura administrativa do País em nossos dias. Assim, a seguir são apresentados, sinteticamente, alguns marcos da formação do Estado brasileiro que contribuíram para a administração pública como se conhece atualmente.

6.1 ADMINISTRAÇÃO E FUNCIONALISMO PÚBLICO: UM POUCO DE HISTÓRIA

Durante cerca de 30 anos após seu descobrimento em 1500, o Brasil ficou relativamente abandonado. As expedições que aqui chegavam tinham caráter exclusivamente extrativista. Não havia nenhuma organização administrativa de maior importância, mas, sim, um consenso de boa convivência entre seus habitantes. A história administrativa do Brasil começa de fato em 1531, com a chegada da expedição de Martim Afonso de Souza, com o objetivo de combater os franceses e fundar a primeira colônia regular. Para tanto, estava

designado a organizar nestas terras um governo, administração civil e militar, prover os ofícios de justiça e todo o necessário para estruturar um incipiente serviço público. Ele seria, também, seu primeiro governador (BANDECCHI, 1966).

Em 1532, Dom João III ordena, por carta, a Afonso de Souza a divisão do território em 15 capitanias hereditárias, cujos beneficiários seriam homens de sua confiança, alguns pertencentes à nobreza europeia, outros que haviam se destacado em expedições anteriores. Seriam administradas por donatários ou capitães que teriam poderes quase absolutos sobre elas: cobrar impostos para si, conceder terras, nomear os encarregados da Administração, etc. (BANDECCHI, 1966).

Porém, a administração das capitanias não funcionou conforme o esperado e, a fim de garantir a posse e a prosperidade do País, foi criada, em 1549, uma organização administrativa centralizada, o Governo-Geral, e o seu governador representaria a Coroa Portuguesa. Assim, os capitães-mores perdiam autonomia, como a de ministrar a justiça e a de arrecadar impostos. Desta forma, as capitanias acabaram sendo gradualmente adquiridas pelo governo, seja por pagamento, confisco ou devido ao abandono dos donatários (LOBO, 1951). A sede do Governo-Geral funcionaria na Bahia e, mais tarde, já no Rio de Janeiro, viria a ser o vice-reino. Sua autoridade era real e simbólica, pois encarnava a figura do próprio rei. Sob sua supervisão encontravam-se os setores da administração geral, militar e fazendária. Embora o vice-rei tivesse maior proeminência sobre os demais governadores, seu poder era limitado, nada mandava da Bahia para o norte e tampouco ao sul de São Paulo (COSTA, 2008).

Nota-se a importância da administração fazendária desde o Brasil colônia, pois esta era colocada no mesmo patamar da administração militar (haja vista ser uma época de guerras e defesa do território) e da própria administração geral, responsável pelos assuntos administrativos e judiciários. Neste período, a Fazenda era encarregada da arrecadação dos tributos, das despesas e de gerir o Real Erário nas capitanias, sob a direção de uma Junta da Fazenda, presidida pelo governador. O principal tributo era o dízimo e sua arrecadação, como a dos demais (direitos de alfândega, passagens, entradas, imposições especiais, donativos e emolumentos), se fazia por contrato, entregando-se a particulares, por prazo determinado, a cobrança (COSTA, 2008).

Prado Júnior (1979 *apud* Costa 2008) aponta como traços deste período a centralização, a ausência de diferenciação (de funções), o mimetismo em relação ao funcionamento da Coroa, a profusão e a minudência das normas, o formalismo e a morosidade das decisões. Como estatuíam instituições simétricas às da administração da metrópole, pecavam pelo artificialismo que tornava as normas supérfluas e ineficazes. O

formalismo das regras, o braço curto da autoridade e a corrupção generalizada ensejavam o autoritarismo dos que exerciam funções administrativas. Cotrim (1997) ressalta que o sistema colonial foi organizado de maneira a propiciar a máxima exploração possível da colônia em benefício do enriquecimento da nobreza europeia, sem preocupar-se em estruturar um Estado forte e competente.

A transferência da família real para o Brasil em 1808 criou condições para a transformação de “uma constelação caótica de organismos superpostos em um aparelho de Estado”, pois todo um aparato burocrático teve que ser transplantado de Lisboa ou formado aqui, o que acentuou a tendência patrimonialista da administração pública. Prova disto foram as instalações ocupadas pela família real que consistiam de casas de fidalgos e dos poucos ricos da época e reuniam no mesmo edifício o domicílio e o local de trabalho, ou seja, a confusão entre patrimônio público e privado que o País acompanharia de forma acentuada até a revolução de 1930 e, após este período, de uma forma velada. Naquela época, o Estado, representado pela administração colonial, ia do rei até o mais modesto servidor, cujas atribuições se superpunham, se confundiam e se contradiziam (COSTA, 2008, p.831).

A instalação da corte ensejou a criação de uma série de organismos que existiam na antiga sede do Reino, alguns deles não tão necessários quanto outros. A transferência da corte e, mais tarde, a elevação do Brasil à parte integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases do Estado nacional, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento de um governo próprio. A elevação à condição de corte do Império fez da nova administração brasileira, agora devidamente aparelhada, a expressão do poder de um Estado nacional que jamais poderia voltar a constituir-se em mera subsidiária de uma metrópole de além-mar. Somado a isto, os conflitos em matéria fiscal, as propostas em discussão nas cortes para a retomada da condição colonial do Brasil e a exigência do retorno do príncipe a Lisboa colocaram-no em franca oposição aos interesses da metrópole, ensejando a realização de uma sequência de atos políticos de peso que culminaram com a independência do Brasil. Neste período houve poucas mudanças na estrutura, criação de alguns departamentos e extinção de outros, porém por trás de todas as decisões havia a mescla entre interesse do imperador e interesse do País (COSTA, 2008).

Pressões políticas como as que culminaram com a abolição da escravatura e guerras, como a do Paraguai, acabaram contribuindo para a Proclamação da República em 1889. Mesmo assim, a proclamação da República não alterou profundamente as estruturas socioeconômicas do Brasil imperial. Continuaram existindo os mandões locais, grandes proprietários de terra e surgiram os senhores do voto de cabresto e as grandes oligarquias, que

controlavam as eleições e os governos estaduais e asseguravam as maiorias que apoiavam o governo federal. Os quadros de pessoal do governo eram escolhidos por interesses políticos. Nesse período também não foram observadas grandes alterações na conformação do Estado nem na estrutura do governo. O que pode ser destacado é a importância que toma o Exército como ator político, perseguindo ideais modernizadores ou salvacionistas. Este aumento de poder acabou por culminar com a Revolução de 1930 (COSTA, 2008) e o Estado Desenvolvimentista de Vargas. Mundialmente, o pano de fundo era a crise financeira de 1929 que teve diferentes reflexos na economia e na política dos países.

No mundo, a chamada crise do Estado da década de 1930 esteve associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais. A Grande Depressão, embora tenha sido uma crise do mercado foi, também, uma crise do estado liberal. Esta crise provocou o surgimento do estado social que, no século XX, procurou proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, assumindo, na realização desse novo papel, três formas: a do Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos, principalmente na Europa, a do Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento, e a do Estado Comunista nos países em que o modo de produção estatal tornou-se dominante (BRESSER PEREIRA, 1997).

Na década de 1930, o Estado Desenvolvimentista, caso do Brasil, passou a exercer um papel fundamental para o progresso de várias nações em desenvolvimento por meio das empresas estatais e de economia mista (SALDANHA, 2006). No Brasil, inseriu-se nesta dinâmica o programa de substituição de importações (PSI), que funcionou como motor para a industrialização do País até a década de 1990. Além disto, foram criados os Ministérios do Trabalho, da Educação e da Saúde, além do estabelecimento da CLT (BANDECCHI, 1966).

A partir deste período e durante a maior parte do século XX, o Brasil empreendeu um continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado que seriam as bases do modelo de crescimento e do Estado intervencionista brasileiro. O governo assumiu papel estratégico na coordenação de decisões econômicas e, para tanto, teve que aparelhar-se. As velhas estruturas do Estado oligárquico, tomadas pelos vícios do patrimonialismo, já não se prestavam às novas formas de intervenção no domínio econômico, na vida social e no espaço político. Havia a necessidade de reformar o Estado, o governo e a administração pública (COSTA, 2008). Para se ter uma ideia, até o final da década de 30, além dos militares que seguem os seus próprios princípios de organização, somente dois órgãos do governo federal – o Itamaraty e o Banco do Brasil – eram bem-estruturados, tinham

instituído normas para ingresso no serviço público, tinham criado planos de carreira, regras para promoção baseadas no mérito e tinham alimentado uma burocracia profissional. Os servidores que constituíam a elite da administração pública naquela época eram fornecidos principalmente por estes dois órgãos (MARTINS, 1997).

Assim, em 1936 é feita, então, a primeira reforma do Estado brasileiro – a Reforma Burocrática – no governo de Getúlio Vargas. Seu objetivo foi implementar um corpo burocrático de agentes do Estado, à luz da teoria weberiana (MIRANDA, 2005). Promoveu-se a racionalização burocrática do serviço público, por meio da padronização, normatização e utilização de mecanismos de controle, nas áreas de pessoal, material e finanças (COSTA, 2008). Assistiu-se à criação do Conselho Federal de Serviço que, em 1938, passou a chamar-se Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), no qual a administração de pessoal no País passou a ser organizada. Era responsável, também, pela racionalização de métodos de serviço, admissão via concurso público e capacitação técnica desse funcionalismo. O DASP foi relativamente bem-sucedido até o início da redemocratização em 1945, quando houve uma série de nomeações sem concurso público. A liberdade concedida às empresas públicas, que tornava facultativa a realização de concursos, foi em parte responsável por tais acontecimentos (SALDANHA, 2006; COSTA 2008).

Segundo Martins (1997), estabeleceu-se neste período um padrão duplo e persistente na administração pública brasileira. Para os altos escalões da burocracia, foram adotados acessos mediante concurso, carreiras, promoção baseada em critérios de mérito e salários adequados. Para os níveis médio e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista, as carreiras eram estabelecidas de forma imprecisa, o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito e assistia-se à erosão dos salários. Assim, avalia, foi formada uma “elite burocrática” [grifo do autor] que concebeu e implementou planos de desenvolvimento e que demonstrou altos padrões de eficiência no trato com governos estrangeiros e instituições internacionais. Por outro lado, formou-se, ao mesmo tempo, um quadro de servidores de baixa qualificação, dominado por rotinas e desmotivado, que ficou responsável pela prestação de serviços públicos à população. Para o autor, essa é a principal razão pela qual, ainda hoje, a eficiência do Estado brasileiro vista do exterior difere da percepção que dele se tem dentro do País, pois cada público trata com atores diferentes no âmbito da burocracia.

Nos anos 50 predominava a ideia de que o Estado tinha um papel estratégico na promoção do progresso técnico e da acumulação de capital, além de lhe caber a responsabilidade principal pela garantia de uma razoável distribuição de renda. Entretanto,

estes êxitos levaram a um crescimento explosivo do Estado não apenas na área da regulação, mas também no plano social e no plano empresarial. Para isto, houve aumento no número de burocratas públicos, que agora não se limitavam a realizar as tarefas clássicas do Estado. O Estado tornava-se um Estado Social-Burocrático na medida em que, para promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico, contratava diretamente, como funcionários públicos, professores, médicos, enfermeiras, assistentes sociais, artistas, etc. (BRESSER PEREIRA, 1997). Esse período se caracteriza, também, por uma crescente cisão entre a administração direta, influenciada pelo clientelismo e submetida aos ditames de normas rígidas e controles, e a administração descentralizada (autarquias, empresas, institutos e grupos especiais), com maior autonomia gerencial e que podiam recrutar seus quadros sem concursos, remunerando-os em termos compatíveis com o mercado (COSTA, 2008).

Durante o regime autoritário, houve o debilitamento dos padrões da administração central, através da erosão salarial e da migração de seus melhores quadros para o setor paraestatal. Martins (1997) considera que os governos militares tenham perdido o controle da expansão do setor paraestatal: 60% das empresas públicas, fundações, autarquias e empresas estatais existentes foram criadas entre 1966 e 1976, formando-se, assim, o que ele denomina de ilhas de excelência, entre as quais considera a Receita Federal do Brasil.

Em 1967⁵, em pleno governo militar, ocorreu a segunda reforma administrativa, idealizada por Hélio Beltrão. Esta fixava princípios, estabelecia conceitos, balizava estruturas e determinava providências. Constituiu-se de um esforço no sentido de diminuir a rigidez do modelo burocrático, podendo ser considerada como a primeira manifestação da administração gerencial no Brasil. Promoveu a transferência das atividades de promoção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, que teriam o quadro de funcionários regidos pelo regime celetista (COSTA, 2008). Contudo, houve uma retomada de práticas da administração patrimonialista que ocasionaram um verdadeiro inchaço nas entidades descentralizadas em função da facilidade de contratação (MIRANDA, 2005). Para França (1993), é após 1964 que é gerada e difundida a ideia de parasitismo do funcionalismo estatal como um dos responsáveis pelas sucessivas crises por que passava o País. Este funcionário público passa a ser qualificados como “boa-vida, desinteressado, ausente, ‘voador’ [grifo da autora], que conversa e toma cafezinho o dia todo, além de atender mal ao público” (FRANÇA, 1993, p.64). Surge a figura do Barnabé, funcionário público de baixa qualificação e baixa remuneração.

⁵ Decreto-Lei n.200, de 25 de fevereiro de 1967.

O governo civil que se instalou em 1985 herdava um aparato administrativo marcado, ainda, pela centralização. A segunda reforma administrativa deixou sequelas negativas, pois o ingresso de funcionários sem concurso público permitiu a reprodução de velhas práticas patrimonialistas. Ainda, o descaso com a administração direta — burocrática e rígida — que não sofreu mudanças significativas, enfraquecendo, assim, o núcleo estratégico do Estado (COSTA, 2008).

A administração de Tancredo Neves estava cercada de expectativas. Suas primeiras ações, no entanto, não se diferenciaram do que ocorreu historicamente na Administração Pública brasileira, pois buscou acomodar os interesses das diversas facções políticas que o apoiavam e, assim, ampliou o número de ministérios e criou novas diretorias em muitas empresas estatais (COSTA, 2008).

Passados praticamente 20 anos da segunda reforma administrativa, em resposta às disposições da CF de 1988, vinculou o acesso a cargo ou emprego público à aprovação em concurso público (exceto os cargos em comissão) e, embora de forma controversa, transpôs celetistas — que vinham sendo contratados desde a segunda reforma administrativa (1967) — com no mínimo cinco anos de serviço público para o regime estatutário, estendendo-lhes as mesmas garantias dos aprovados em concurso. Estas práticas de transposição de pessoas para os quadros efetivos do governo sem concurso público foi apelidada, na época, de “trem da alegria”. Para alguns autores tais medidas representaram um retrocesso aos moldes da Administração burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1997), além de terem gerando um problema ainda não solucionado para a gestão da previdência dos servidores públicos, pois assegurou aposentadorias com salário integral para todos aqueles que foram incorporados compulsoriamente ao novo regime sem que nunca tivessem contribuído para esse sistema (COSTA, 2008).

No final da década de 1980 intensificam-se os debates sobre a diminuição do papel do Estado. O processo de diminuição da participação do Estado tem início, no entanto, a partir de 1974 quando ainda no período militar, pois o então ministro da Fazenda — Eugênio Gudin — era um liberal convicto. Também neste período irrompem manifestações da comunidade empresarial que ficaram conhecidas como Campanha contra a Estatização. Os empresários opunham-se à concorrência das empresas estatais (EEs) nos mercados de insumos e produtos, fruto do processo de substituição de importações (PSI) desde 1930. A reação do governo a essas queixas foi a adoção de medidas para fortalecer a posição competitiva das empresas privadas brasileiras em relação às EEs e às multinacionais. Os militares começam a cogitar a privatização de empresas estatais, o que até então havia sido duramente rejeitado pelo próprio

governo militar. Em 1979, toma posse o ex-presidente Figueiredo que recomenda a privatização de EEs como forma de corrigir distorções do mercado (PINHEIRO; GIAMBLIAGI, 2000).

Uma das justificativas para as privatizações foi a redução com os gastos de pessoal e consequente enxugamento dos quadros, visão compartilhada por GIAMBIGI; PINHEIRO; CARNEIRO; ROCHA (2000). No entanto, conforme estudo da Fundação de Economia de Campinas (FECAMP, 2001), o enorme dinamismo na geração de empregos nos grandes centros urbanos até 1980, assim como a limitada atuação do Estado na área social, mantiveram relativamente baixa a participação do emprego público no total das ocupações.

Além disso, o emprego na gestão pública estadual e municipal, em particular nas regiões mais pobres e atrasadas do País, era utilizado como uma forma de reprodução das estruturas de dominação, pautando-se, muitas vezes, por uma lógica político-eleitoreira. Portanto, as características do mercado de trabalho urbano e as distorções na condução da administração pública contribuíram para conferir ao emprego público um significado simplificado e geralmente pejorativo (FECAMP, 2001).

Na década de 1980, período de recessão econômica no Brasil, o fato de o governo ter a gestão das EEs deu-lhe a possibilidade de assegurar o cumprimento de objetivos macroeconômicos, entre os quais o controle da inflação e a redução de gastos públicos. Para isto, uma das medidas foi a redução artificial dos preços dos produtos e insumos das estatais, o que contribuiu para a deterioração da administração destas empresas pelo aumento da interferência política e prejudicou grandemente a qualidade dos produtos e serviços. Em 1981 foi criada a Comissão para Privatização. Das 268 EEs da época, 140 delas foram identificadas como passíveis de serem privatizadas a curto prazo. De 1981 a 1984, 20 EEs foram vendidas, uma arrendada e oito absorvidas por outras instituições públicas. No primeiro governo democrático, Sarney (1985 a 1990) manteve as privatizações no mesmo ritmo do período anterior (PINHEIRO; GIAMBLIAGI, 2000).

Por outro lado, conforme destaca a Fundação de Economia de Campinas (2001), na década de 1980, quando a crise econômica colocou pela primeira vez o problema da insuficiência de empregos, não fosse a expansão do emprego público no período – motivada pela maior demanda por programas sociais e pela sistemática redução dos salários reais dos funcionários públicos – o desempenho do mercado de trabalho teria sido muito pior, em particular no que diz respeito ao emprego formal.

No final da década de 1980, a crise do modelo econômico no mundo manifestou-se de três formas principais: a crise do *welfare state* no primeiro mundo, o esgotamento da

industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento e o colapso do estatismo nos países comunistas (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Após a crise econômica dos anos 1980, os países latinos estavam altamente endividados e foram obrigados a realizarem um processo de ajuste fiscal, abertura comercial, desregulamentação da economia e intensificação das privatizações (CARNEIRO; ROCHA, 2000). No final da década de 1980, a economia continuava a piorar e a inflação atingia níveis recordes. Além disto, o papel do Estado no desenvolvimento econômico estava sendo questionado e o PSI chegando ao seu fim. Assim, a privatização passou a ser uma das prioridades na nova administração. Além do processo de privatização de empresas públicas federais, com as mudanças na CF 1988 a esfera federal transferiu para Estados e Municípios responsabilidades no campo da saúde e da educação que tradicionalmente eram de sua alçada, o que exigiu um correspondente aumento do quadro de funcionários públicos nas duas outras esferas, num momento de profunda crise fiscal do Estado (FECAMP, 2001).

Nos anos 1990, logo após tomar posse, Collor de Mello instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND)⁶. No entanto, o programa não alcançou os resultados previstos devido a vários fatores, como as salvaguardas da própria lei que fazia com que as vendas levassem meses, bem como a má situação financeira em que se encontravam as EEs (PINHEIRO; GLAMBIAGI, 2000). Além disto, assume uma política de não valorização do funcionalismo público: os salários da administração federal foram cada vez mais corroídos e a burocracia foi desmoralizada por ataques verbais (MARTINS, 1997). Collor promove-se com a campanha de caça aos marajás, pessoas que trabalhavam no governo e ganhavam salários exorbitantes de forma fraudulenta, o que em nada colabora para a imagem dos servidores públicos de forma geral. Assim, os melhores quadros de pessoal foram migrando para o setor privado e algumas das principais ilhas de excelência (IBGE, IPEA, RFB) foram parcialmente desmanteladas. Por último, a administração pública tornou-se vítima da corrupção generalizada (MARTINS, 1997).

Além disto, a abertura econômica e as dificuldades enfrentadas pelo setor privado nacional implicaram políticas de ajuste altamente restritivas para o mercado de trabalho, configurando um problema estrutural na geração de empregos formais. Ao mesmo tempo, o setor público federal passou a adotar uma política de redução ou contenção do quadro funcional, tanto na administração direta como nas autarquias, fundações e empresas públicas. Há que se considerar, também, que o processo de privatização de empresas estatais e os

⁶Lei 8.031, de 12 de abril de 1990.

Programas de Demissão Voluntária (PDV) implicaram uma redução no emprego público. A partir deste período os governos estaduais passaram, também, a adotar uma política de contenção semelhante (FECAMP, 2001).

A partir deste período, o processo de globalização impôs uma pressão adicional sobre o Estado, impondo, por um lado um desafio novo – o papel do Estado é proteger seus cidadãos – e, de outro lado, exigiu que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, se tornasse também mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Numa análise da trajetória histórica da Administração Pública, segundo Bergue (2007) pode-se identificar três paradigmas de funcionamento: a) Administração Patrimonialista; b) Administração Burocrática; e c) Administração Gerencial. O autor ressalta, no entanto, que estes não são modelos estanques e pode haver sobreposição, dependendo do ente estatal e do momento histórico analisado. Para ele, a Administração Patrimonialista tem como traço principal a não delimitação por parte do administrador entre o que é público e o que é privado, podendo o aparelho do Estado ser percebido como uma extensão do poder do agente político. Neste caso, os servidores públicos são considerados “empregados” do administrador e não do ente estatal. Há tendência ao nepotismo e predomínio da mentalidade de que o gestor pode dispor dos cargos e funções públicas para atender interesses pessoais. À Administração Burocrática associa-se conceitualmente a burocracia weberiana (padronização e formalização dos procedimentos), constituindo atributos gerais do modelo burocrático a eficiência, a profissionalização e os controles administrativos. Já a Administração Gerencial ou o *new public management* foca-se, principalmente, nos resultados. Neste paradigma, as organizações devem incorporar, além da eficiência característica do modelo burocrático, a eficácia e a efetividade nas ações do Estado. Impõe-se, também, a necessidade de desenvolver significativa flexibilidade e capacidade de adaptação ao ambiente. Esta abordagem gerencial foi introduzida na Administração Pública brasileira pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho e pela EC 19/1998.

No Brasil, as modificações impostas pela pressão internacional e pelo cenário político-econômico da década de 1990 levaram o governo a adotar, na presidência de Fernando Henrique Cardoso, medidas que ficaram conhecidas como Reforma Administrativa do Estado.

6.2 A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO⁷ E O TRABALHO NO SETOR PÚBLICO

A Reforma Administrativa de 1995 constituiu-se de um complexo processo que envolveu a mudança de seu papel e de seus propósitos institucionais em relação à sociedade civil. Pressupunha a ruptura com padrões de administração tomados como ultrapassados e orientou-se para uma gestão baseada em resultados (BERGUE, 2007).

A Reforma Administrativa de 1995 foi a terceira grande reforma sofrida pela Administração brasileira. A primeira delas – a Reforma Burocrática – foi realizada em 1936 no governo de Getúlio Vargas e a segunda reforma ocorreu em 1967⁸, no governo militar, contrapondo-se ao modelo burocrático.

Frente a um cenário internacional de redefinição do papel do Estado, o governo de Fernando Henrique Cardoso, no início de seu primeiro mandato (1995-1998), abriu caminho para a participação do capital privado na infraestrutura do País, o que se tornou um fator relevante na Reforma do Estado (SALDANHA, 2006). Entre as principais medidas implementadas por este governo, destaca-se a criação, em 1995, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) pela transformação da antiga secretaria da Administração Federal da Presidência da República. Durante o primeiro semestre de 1995, sob coordenação do ex-ministro Bresser-Pereira foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e, em 1998, a EC 19 (TEIXEIRA; KOUZMIN; ANDREWS, 1999).

Conforme o MARE (1997), a reforma do aparelho do Estado não se limitava à revisão de dispositivos constitucionais. Abrangia, também, a revisão de outras leis e normas, a concepção de novos instrumentos de gestão e de formas inovadoras de organização da administração, procurando assimilar o que havia de mais avançado nas teorias e métodos de administração, na experiência internacional e na própria trajetória da administração pública brasileira.

Alguns de seus objetivos afetaram diretamente o quadro de pessoal do serviço público, outros, indiretamente. Segundo o MARE (1997), entre os objetivos que repercutiram nos cargos e empregos públicos, destacam-se:

⁷ Neste estudo são discutidos apenas as mudanças e reflexos da Reforma Administrativa de 1995 sobre o trabalho no setor, não se levando em conta seus outros objetivos.

⁸ Decreto-Lei n.200, de 25 de fevereiro de 1967.

- dotar os órgãos centrais do Estado de maior capacidade de formulação e acompanhamento das políticas públicas, especialmente através da criação de novas carreiras e fortalecimento das existentes, voltadas para a formulação de políticas públicas e a regulação, de modo a assegurar o recrutamento contínuo, nos anos seguintes, de quadros com alta capacitação técnica;

- rever as estruturas e competências dos órgãos e entidades da administração federal, visando à redução de níveis hierárquicos, à adoção de formatos organizacionais mais leves e flexíveis e à descentralização de competências para Estados e Municípios;

- melhorar o desempenho na prestação de serviços públicos típicos de Estado, em atividades como arrecadação, segurança e previdência social, mediante implantação de Agências Executivas, com maior autonomia administrativa e controle com profissionalização do servidor, com treinamento permanente, avaliação de desempenho e participação em programas de melhoria contínua dos processos de trabalho;

- racionalizar e readequar o perfil e a distribuição do quadro de servidores, com a fixação da lotação necessária de servidores em cada órgão ou entidade e o remanejamento, treinamento ou afastamento de servidores desnecessários;

- modernizar a legislação do servidor público e rever privilégios, propondo ao Legislativo emendas à legislação vigente e à própria Constituição, contemplando, particularmente, o estabelecimento de restrições às aposentadorias precoces e a revisão de benefícios descabidos, fixados na legislação em vigor.

Três anos após a publicação deste plano, foi aprovada, em abril de 1998, a Emenda da Reforma Administrativa – EC 19/1998 – que, por sua vez, realizou profundas e marcantes modificações no regime constitucional dos servidores públicos, produzindo alterações que vão além do âmbito remuneratório, atingindo, também, as condições do seu vínculo jurídico com o Estado. Entre elas: a) acabou com a exigência do regime jurídico único, abrindo a possibilidade de ser instituída a duplicidade de regime jurídico – institucional e celetista – nos órgãos da Administração Direta, autárquica e fundacional; b) revisou as condições de obtenção e manutenção da estabilidade, aumentando para três anos o período de estágio probatório e autorizando a demissão por desempenho insuficiente ou por necessidade da administração (MILESKI, 2000).

A partir da reforma do Estado e da implementação dos princípios da administração gerencialista foi feita uma distinção entre as atividades exclusivas do Estado e os serviços sociais e científicos, bem como aqueles de produção de bens e serviços para o mercado e foi proposta, também, a criação de novas instituições: as agências executivas e as organizações

sociais. As atividades exclusivas do Estado passaram a ser compostas pelo chamado núcleo estratégico do Estado – núcleo duro – no qual as políticas públicas passaram a ser definidas e os serviços de fiscalização e controle, isto é, no qual o poder do Estado é exercido. Já os serviços sociais e científicos começaram a ser gradualmente publicizados, ou seja, passaram a ser exercidos por organizações sociais sob o custeio do Estado. Quanto às empresas produtoras de bens e serviços para o mercado que eram controladas ou remuneradas pelo Estado, muitas foram sendo, gradualmente, privatizadas (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Frente às críticas à Reforma Administrativa, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1998) justificou que reformar não significa dismantelar o Estado, e sim abandonar visões do passado, de um Estado assistencialista e paternalista e de um Estado que se concentrava na produção de bens e serviços. Defendeu que a produção de bens e serviços devia ser transferida à sociedade como forma, inclusive, de melhorar a sua qualidade para o cidadão.

Para Bergue (2007), a reforma do aparelho do Estado pressupunha a ruptura com padrões gerenciais tomados como ultrapassados, orientando-se para uma gestão pautada essencialmente por resultados. Destaca que esse rearranjo do aparelho estatal – que se estendeu desde as transformações destinadas à realocação de recursos e competências institucionais, até a dinâmica normativa e operativa – afetou a dimensão humana do serviço público, tendo impactado nas estruturas, nos processos e nas relações de trabalho em função da priorização do alcance de resultados efetivos nas ações do poder público.

Já Teixeira, Camargo e Salomão (1999) criticam as soluções adotadas, alegando que estas não são tratadas como processos sociais, técnicos e políticos, mas como soluções prontas. Para eles, as reformas realizadas no Brasil tendiam a distanciar os esforços dos resultados almejados e a bloquear possíveis adesões e envolvimento tanto da Administração Pública quanto da sociedade.

Segundo Diniz (2001), o enfoque da reforma foi estritamente liberal, implicando fundamentalmente corte de gastos, redução do tamanho e das funções do Estado. Conforme a autora, a visão economicista com que foi tratada a reforma levou ao teor minimalista da agenda pública, pois a ênfase unilateral nos problemas econômicos situaria estas questões no centro da agenda governamental, eliminando qualquer meta concorrente, deslocando qualquer outro objetivo como sendo fator supérfluo, causador de distúrbios e fonte de distorções. Ressalta ainda que, em contraste com os requisitos de uma visão abrangente e multidimensional da reforma do Estado capaz de ultrapassar os estreitos limites de uma

concepção minimalista de democracia, a proposta do MARE não alcançou o objetivo de eliminar os pontos de estrangulamento da administração pública brasileira, tampouco os vícios do passado. Além da crise fiscal, o diagnóstico do governo acerca da crise do Estado apontaria o anacronismo do modelo burocrático weberiano, defendendo, através da introdução de um novo modelo – o da administração gerencial – uma ruptura com aquele tipo de organização burocrática.

Em função do foco ter estado no econômico, foi reduzido drasticamente o número de funcionários públicos por meio do corte ou redução de concursos públicos. Nas décadas de 1980 e 1990, vários governos no mundo fizeram cortes de pessoal para controlar o déficit público. Em muitos casos, os cortes foram usados para introduzir as reformas gerenciais, mas as verdadeiras razões foram realmente de ordem econômica (OCDE, 2005).

No Brasil, a privatização de EEs foi acompanhada por demissões em massa de trabalhadores vinculados ao setor público. Conforme descreve Biondi (2000), antes da privatização de diversas empresas o governo promoveu demissões maciças de trabalhadores das estatais, incorrendo em gastos de bilhões com o pagamento de indenizações e direitos trabalhistas. Exemplos citados pelo autor apresentam que o governo de São Paulo demitiu 10.026 funcionários da FEPASA, empresa ferroviária, antes de entregá-la aos compradores. No Rio de Janeiro, o governo do Estado procedeu de forma semelhante, demitindo 6.200 dos 12.000 funcionários do BANERJ, banco do Estado. Assim, os compradores puderam livrar-se do pagamento de indenizações e aposentadorias, além de receberem folhas de pagamento mais enxutas. Segundo afirma Biondi (2000), tal realidade aplica-se, também, a outras estatais privatizadas na década de 1990. Pochmann (2009) avalia que a transferência para o setor privado de empresas estatais respondeu por 15% do PIB e pela destruição de mais de 500 mil postos de trabalho. Em valor, o processo de privatização brasileiro somente conseguiu ser inferior à experiência soviética, com parte significativa do setor produtivo estatal sendo absorvida pelo capital estrangeiro.

As demissões em massa que aconteceram na década de 1990 foram implementadas, em sua maioria, por Programas de Demissão Voluntária (PDV) que atingiram a maioria dos órgãos e empresas públicas nas três esferas do governo. A pressão pela produtividade das estatais e a constante ameaça de privatização forçaram a redução do quadro de pessoal estatal. Como o trabalhador público concursado é protegido por legislação da demissão, a solução encontrada foram os programas que incentivavam a saída voluntária (COSTA; MAZZILLI, 2001).

Pesquisas recentes da OCDE mostram que os cortes têm, em comum, crises políticas e imperativos políticos e administrativos. A ideia de que a causa dos cortes é de cunho político e não gerencial talvez explique por que eles têm resultado em perda de eficiência e de competência (OCDE, 2005), ao contrário do discurso de aumento de eficiência, qualidade dos serviços e melhoria dos preços. Conforme relembra Biondi (2000), outra medida tomada pelo governo brasileiro antes das privatizações foi o reajuste nos preços dos serviços e tarifas que colaboraram para garantir o lucro aos investidores e encareceram os serviços para a sociedade.

Os cortes de pessoal acabaram refletindo no aumento do número de terceirizados em todas as esferas da administração pública. Apesar de não se tratar de uma prática nova no setor, Miola (2000) chama atenção para o fato de que quando a terceirização se dá pela simples intermediação de mão de obra sendo que o trabalhador tem sua atividade supervisionada pela empresa/órgão tomador do serviço, esta é ilícita e vai contra os princípios constitucionais. Além disso, o agente situado nesta condição não exerce uma função pública, não representando qualquer expressão do poder estatal de que se investe o agente público regularmente admitido, não estando, pois, em condições de agir em nome do Estado.

Nesta dissertação, partilha-se da visão da OCDE (2005) que afirma ser o objetivo fundamental do serviço público o de governar e não o de gerenciar. Isso significa que se tem de pensar em valores como integridade, equidade, justiça e coesão social, valores necessários para se manter a confiança no sistema político e governamental. Os aspectos gerenciais, embora importantes, devem ser visto como secundários.

Além de conhecer as fases pela qual passou a Administração Pública, é importante neste estudo traçar um panorama da Administração Pública na atualidade, ou seja, saber quem são os agentes públicos, qual o quantitativo, como se distribuem no País, assim como traçar as principais diferenças entre o setor público e o privado em termos do trabalho. Isto será feito na próxima seção.

6.3 O TRABALHO NO SETOR PÚBLICO

Nesta seção conceitua-se quem são os agentes públicos do serviço público e apresenta-se aqueles que serão o foco deste estudo: os servidores públicos estatutários. É discutida, também, a forma de ingresso via concurso público e apresentadas as dimensões do emprego no setor, dando especial atenção aos servidores públicos federais. Introduce-se, também, a discussão sobre as principais diferenças entre o trabalho no setor público e no setor privado.

6.3.1 Agentes públicos

Na literatura sobre o tema há diferentes classificações para o funcionalismo público ou, como se convencionou chamar juridicamente, para os agentes públicos. Conforme Bergue (2007) os agentes públicos são os recursos humanos do setor público. Para Miranda (2005), é todo aquele que se encontre no cumprimento de uma função estatal, seja por representá-lo politicamente, seja por manter vínculo de natureza profissional com a Administração ou, ainda, por ter sido designado para desempenhar alguma atribuição ou ser delegatário de serviço público. Sendo assim, são todas as pessoas que prestam serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) (DI PIETRO, 1999 *apud* BERGUE, 2007).

Segundo a classificação de Miranda (2005), os agentes públicos podem ser assim classificados:

- a) **Agentes Políticos:** são os titulares de cargo eletivo, além dos auxiliares diretos dos chefes do Poder Executivo. Estes, os Ministros e Secretários de Estado, nomeados e exonerados livremente por aqueles. São exemplos de agentes políticos: o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, os Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, os Prefeitos e respectivos vices, além dos Ministros e Secretários de Estado, Senadores, Deputados Federais, Estaduais, Distritais, Vereadores e Juizes de Paz.
- b) **Agentes Profissionais:** todos aqueles que colocam seus serviços à disposição do poder público, exercendo atividade de natureza profissional e sob vínculo de dependência, mediante contraprestação pecuniária mensal. Abarca cinco

subespécies: 1) servidores públicos; 2) servidores vitalícios; 3) empregados públicos; 4) agentes temporários; 5) agentes militares.

- 1) *Servidores públicos*: aqueles que mantêm um vínculo de natureza institucional com o Estado, ocupando cargos públicos na administração direta de União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, bem como em suas entidades com regime jurídico de Direito Público, ou seja, as autarquias e as fundações públicas.
- 2) *Servidores vitalícios*: Magistrados, Promotores e Procuradores de Justiça, Ministros e Conselheiros dos Tribunais e Conselhos de Contas.
- 3) *Empregados públicos*: aqueles que mantêm vínculo com empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado. Ocupam empregos públicos com vínculo de natureza contratual com o Estado fundado no regime da CLT (Lei 9.962/2000).
- 4) *Agentes temporários*: são pessoas contratadas pelo poder público por meio da CLT para atividades transitórias. Sua contratação ocorre nos termos do art. 1 da Lei 8.745/1993 e pode ser realizada pela Administração Federal Direta, suas autarquias e fundações públicas. Não ocupam cargos nem empregos, apenas desempenham funções em virtude do caráter precário da sua contratação.
- 5) *Agentes militares*: mantêm vínculo permanente ou temporário, com as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica (art. 142 da Constituição Federal de 1988). Também os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados-membros e do Distrito Federal e dos Territórios (art. 42 da Constituição Federal de 1988).

c) **Particulares Colaboradores**: exercem função pública sem, contudo, fazerem parte do aparato estatal. Pode ser com ou sem caráter remuneratório. Dividem-se em três grupos: 1) agentes honoríficos; 2) delegatários de serviços públicos; 3) gestores voluntários.

- 1) *Agentes honoríficos*: pessoas físicas que representam o Estado no desempenho de atividades de caráter relevante, geralmente em virtude de imposição legal. Em regra, não são remunerados pelas atividades. Exemplos: jurados, membros das mesas eleitorais, conscritos, comissários de menores, conciliadores judiciais e os integrantes de comissões ou grupos de trabalho.

- 2) Delegatários de serviços públicos: particulares para quem o Estado transfere a responsabilidade pela execução de serviços públicos por meio das concessões, permissões ou autorizações, além da delegação de função ou ofício público, como por exemplo, os tabeliães.
- 3) Gestores voluntários: aqueles que assumem a gestão da coisa pública em situações de emergência ou calamidade, até a chegada do poder público, como por exemplo, a Defesa Civil.

O foco deste trabalho são os agentes profissionais concursados e regidos por estatuto, ou seja, os servidores públicos e, dentre estes, os servidores públicos civis federais. Estes podem fazer parte de qualquer uma das três esferas de governo, além de dividirem-se entre militares e civis. Servidores das três esferas sujeitam-se ao exposto na CF e também aos seus regimes específicos, que em nada devem contrapor-se à primeira. Os servidores públicos civis federais são regidos por lei específica, a lei 8.112 de 1990 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Tal regime é dito estatutário ou institucional, logo é não contratual, contrário ao emprego público, que é contratual sob o regime da CLT (MIRANDA, 2005).

Há importantes diferenças jurídicas entre ser um servidor público e um empregado público. Nery (2008) avalia que no regime estatutário a relação jurídica entre a administração e o servidor é dita institucional, pois a Administração Pública não exerce papel de empregador, mas, sim, de administrador. Já no regime celetista a relação jurídica da administração com o servidor é contratual via CLT, sendo que a Administração Pública exerce a função de empregador, com todas as consequências jurídicas desse enquadramento. Em ambos os casos, porém, é obrigatória a obediência ao artigo 37 inciso II da Constituição, que prevê a obrigatoriedade de realização de concursos públicos, com exceção para os cargos de confiança.

6.3.2 O Ingresso no setor público

Os servidores públicos podem ocupar cargos de provimento efetivo ou cargos em comissão. Os cargos de provimento efetivo são aqueles ocupados por alguém sem transitoriedade, mediante concurso público e permanência estável depois de cumpridos os três

anos de estágio probatório no qual se apurou sua competência. Os cargos em comissão são aqueles, conforme estabelecido em lei, de livre nomeação e livre exoneração (SALDANHA, 2006). Segundo o art. 10 da Lei 8.112/90, a nomeação para cargo efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade.

Para Lopes (1998), o concurso público respeita o princípio da igualdade na medida em que todos podem nele se inscrever, por isso se diz público. O critério de escolha é baseado no mérito dos candidatos, daí porque deve ser uma competição aberta a todos os interessados. Ressalta, ainda, que a realização do concurso exige que este esteja de acordo com a natureza e a complexidade das atividades relacionadas ao cargo ou ao emprego público a que se destina o preenchimento das vagas, na forma que a lei estabelecer, obedecida a regra geral de que o concurso deverá ser de provas ou de provas e títulos. Destaca, também, a pertinência na escolha das disciplinas que compõem as provas, assim como nos títulos a que se reconhecerá valor no processo.

O fato deste trabalho focar os servidores públicos estatutários federais, não exclui a possibilidade de se referir aos demais agentes públicos para efeito de comparação. É o caso, por exemplo, da seção seguinte que analisará a dimensão e as especificidades do servidor público estatutário, comentando, eventualmente, estatísticas que englobem também empregados públicos.

6.3.3 Dimensões do emprego no setor público

Conforme a Organização Internacional do Trabalho (OIT), citada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) (2002), os trabalhadores do setor público representam cerca de 30% do pessoal ocupado em todo o mundo, podendo variar de acordo com o grau de desenvolvimento do país. Dados de 1995/97 revelam que, nos países desenvolvidos, a participação média do setor público no total de empregos era de 22%. Nos países em transição (ex-socialistas), era de 40%. Nos países em desenvolvimento, os empregos públicos variavam de 8% a 30% do total.

Conforme dados da RAIS do MTE obtidos através do Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho (PDET), em 2007 o setor público empregou 8,198 milhões de pessoas no Brasil. Este total representou 21,8% dos 37,607 milhões de empregos formais em

todo o país naquele ano. Já considerando-se o universo da PEA ocupada no País no ano de 2007, abrangendo tanto o mercado formal como o informal de trabalho, a participação do emprego no setor público cai para 9,2% (PNAD, 2008).

A participação do emprego público no mercado formal de trabalho apresenta expressiva variação entre os 26 Estados e o Distrito Federal. Conforme a RAIS de 2007, o Rio Grande do Sul é o Estado no qual o emprego público apresenta a menor participação no emprego formal (13,49%), seguido pelos Estados de Santa Catarina (13,69%), São Paulo (13,70%) e Paraná (16,75%). É interessante observar que os 7 Estados das regiões Sul e Sudeste apresentam participação do emprego público no mercado de trabalho formal inferior à média nacional enquanto que os Estados do Norte e do Nordeste foram os que apresentaram maior participação do setor público no emprego formal. O Estado brasileiro em que o emprego público representa a maior parcela no emprego formal é Tocantins, no qual o setor público é responsável por mais da metade do emprego formal (51,08%), seguido pelos Estados do Acre (48,93%), Paraíba (45,74%), Amapá (43,47%), Piauí (42,31%), Maranhão (40,94%), índices superiores, inclusive, à participação constatada no Distrito Federal (40,56%) reconhecido empregador na área pública por sediar a Capital Federal. Tal fato atribui-se, entre outros fatores, à conhecida situação de precarização do trabalho em muitos Estados do Norte e Nordeste do país.

O ano de 2007 foi o que teve o maior ingresso de trabalhadores na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, constituindo-se de 1.099.764⁹ novos trabalhadores públicos. Neste mesmo ano foram desligados 938.067¹⁰ trabalhadores, restando um saldo positivo de 128.728 servidores ou empregados públicos. Comparando-se os dados da RAIS de 1993 a 2007, é possível observar uma tendência de aumento no número de novos ingressos a partir de 2002, fato que coincide com o final do governo de Fernando Henrique Cardoso e início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Considerando-se a classificação por setores de atividade da economia proposta pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE/95) – e levando-se em conta o vínculo contratual, constata-se que do total

⁹ Inclui contratações de primeiro emprego, reemprego, transferência entre unidades do mesmo órgão, reintegração, recondução e reversão.

¹⁰ Inclui exonerações, demissões, transferência entre unidades do mesmo órgão, posse em outro cargo inacumulável, redistribuição/cessão/readaptação do servidor na mesma entidade ou em outra, mudança de regime trabalhista, reforma de militar, falecimento e aposentadoria.

de 8.198.396 trabalhadores do setor público em 2007, 90,5% são estatutários¹¹ (federais, estaduais ou municipais). O restante é composto por empregados da Administração Direta, Autárquica ou Fundacional que são regidos pela CLT, menores aprendizes, trabalhadores temporários ou com contrato por prazo determinado alocados em órgãos da administração direta, autárquica ou fundacional. Salienta-se que a contratação via CLT é uma das medidas legalmente permitidas a partir da EC 19/1998 quando esta acabou com o regime jurídico único para ingresso no setor público.

Há que se considerar que há, também, trabalhadores regidos pelo regime estatutário que estão contabilizados em outros setores que não a administração pública direta. Isto se deve ao fato de que a categorização realizada pela RAIS enquadra os órgãos da administração indireta (como as empresas públicas e as de economia mista controladas pelo Estado) conforme seu setor de atividade, isto é, empresas que realizam atividades no ramo da indústria de transformação tiveram seus servidores públicos estatutários contabilizados no ramo de indústria de transformação e assim por diante. Nota-se, entretanto, que trabalhadores estatutários em outros setores que não a Administração Pública direta são minoria, ou seja, apenas 406.995 trabalhadores. Assim, somando-se o montante de servidores públicos estatutários da administração direta, autárquica ou fundacional com os da administração indireta, calcula-se que ao final de 2007 havia no país 7.828.940 servidores públicos estatutários federais, estaduais ou municipais.

Ainda baseado nos dados da RAIS, o setor público empregou mais mulheres que homens em 2007, ao contrário do que foi observado nos outros 8 setores (extrativa mineral, indústria de transformação, serviços de utilidade pública, construção civil, comércio, serviços, agropecuária e outros) que empregaram mais homens que mulheres. Do total de trabalhadores no setor público, 58,56% são mulheres, isto é, 4.801.246 trabalhadoras. Em relação ao vínculo contratual, representaram 58,63% dos servidores públicos estatutários.

Conforme o Boletim Estatístico de Pessoal do MPOG, o qual considera somente os servidores e empregados públicos da esfera federal, em setembro de 2009 o quantitativo de servidores e empregados públicos federais está sintetizado no Quadro 1 (p. 48).

¹¹ Este trabalho não fará distinção entre servidor público estatutário vinculado a regime próprio de previdência, servidor público estatutário vinculado ao Regime Geral de Previdência Social e tampouco servidor público estatutário não efetivo, tratando a todos como servidor público estatutário.

Órgãos	Ativos
Executivo ¹²	1.024.857
Cíveis	548.061
Militares	428.725
Legislativo	24.608
Judiciário	83.882
Empresas Públicas	22.683
Sociedades de Economia Mista	11.989

Quadro 1 - Quantitativo de servidores e empregados públicos da União por Poder
 Fonte: Secretaria de Recursos Humanos/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Já ao considerar isoladamente os trabalhadores civis do poder executivo federal, no qual se inserem os cargos de auditoria da RFB, a tendência de predominância da força de trabalho feminina se inverte, pois em setembro de 2009 os homens representaram a maioria dos servidores públicos civis ativos do executivo federal (56%). A presença feminina é maioria apenas nos órgãos de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (55,2%), Esporte (52,2%), Governos dos Ex-Territórios (59,6%), Previdência e Assistência Social (55,8%) e Turismo (54,3%).

Nogueira (2005) avalia que a participação das mulheres no emprego no setor público (todas as esferas de governo) excede a participação das mulheres tanto na população residente quanto na PEA, um indicador relativamente favorável do ponto de vista da diversidade de gênero. No entanto, seu significado deve ser relativizado, porque as mulheres, neste setor, tendem a estar mais presentes nos empregos de menor qualificação e pior remuneração, tal como acontece no mercado de trabalho em geral.

Analisando a faixa de remuneração no setor público, segundo os dados da RAIS comprova-se facilmente o exposto por Nogueira (2005), pois há mais mulheres que homens que recebem remuneração inferior a 7 salários mínimos. Já a partir deste valor há mais homens que mulheres recebendo remuneração nestas faixas. A maior diferença se dá entre os que recebem mais de 20 salários mínimos, pois o universo feminino representa apenas 37,42% destes. Isto pode estar relacionado ao fato de que a mão de obra masculina é maioria na Administração Pública Federal (conforme os dados citados anteriormente), esfera esta que, em geral, oferece remunerações superiores às pagas nos âmbitos estaduais e municipais.

¹² Considera órgãos da Administração Pública, autarquias e fundações.

Embora o emprego público represente importante papel na geração de empregos, em comparação com outros países a participação do emprego público no Brasil é inferior ao registrado em vários países do globo. Conforme estudo publicado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em março de 2009, baseado em dados da OCDE e do PNAD para os anos de 1995 e 2005, enquanto o emprego público¹³ no Brasil representava 10,7% do emprego total, excetuando-se os casos específicos de Coreia (6,3%), Japão (6,3%) e da Suíça (8,4%), em todos os demais países considerados o peso do emprego público na ocupação total é bem maior do que no Brasil: Dinamarca (39,2), Suécia (30,9%), Bélgica (19,5%), França (24,9%), Espanha (14,3%), para citar alguns exemplos. Mesmo nos EUA, a mais importante economia capitalista e com elevado contingente de postos de trabalho no setor privado, o peso do emprego público (cerca de 15%) é maior do que o do Brasil. A maior proporção do emprego público nos países desenvolvidos, em comparação com o caso brasileiro, deve-se, em grande medida, ao fato de que, especialmente ao longo do pós-segunda guerra, consolidaram-se naqueles países os chamados Estados de Bem-estar Social, que representaram o principal fator responsável pela expansão do peso do emprego público nos respectivos mercados de trabalho destes países (PESSOA et al., 2009).

Considerando o crescimento de empregos no período 1995-2007, a geração de postos de trabalho no setor público foi bastante diferenciada: entre 1995 e 2002, houve expansão média de apenas cerca de 0,04% ao ano e, no período seguinte – 2003-2007 – de cerca de 4,4%. Conforme Pessoa et al., (2009) a expansão do emprego público nos anos mais recentes (2003 a 2007) acompanhou o dinamismo da economia e seus efeitos positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro. Para eles, as decisões políticas que levaram à recente expansão do emprego público foram apenas capazes de recompor, em termos relativos (ou seja, levando-se em conta o tamanho da população residente em cada ano), o estoque de empregos públicos que havia no início da década de 1990, época então marcada por profunda recessão econômica. Ainda, a recente expansão do número de servidores públicos no Brasil não parece ter sido suficiente para referendar a tese de que esteja ocorrendo, nos anos mais recentes, um “inchaço” no Estado brasileiro, uma vez que a relação calculada indica que o aumento recente do número absoluto de pessoas ocupadas no setor público parece estar sendo

¹³ Neste estudo foram considerados, no estoque de emprego público, não apenas os trabalhadores da administração direta em todas as esferas de governo, mas também as ocupações da administração indireta (autarquias, fundações e demais órgãos autônomos do setor público), considerando também os empregados de empresas estatais (tanto de empresas públicas quanto as de sociedades de economia mista sob controle do Estado).

suficiente apenas para repor a dimensão relativa do estoque de empregos públicos que havia no Brasil durante os anos 1990.

Entre 1992 e 2007, tem havido uma contínua queda da participação percentual dos celetistas no conjunto das ocupações do setor público, ao lado de uma expansão dos chamados “não estatutários sem carteira”, que reúne uma ampla gama de funções precárias no setor público brasileiro, como funcionários terceirizados, estagiários, trabalhadores temporários, bolsistas, consultores, entre outros, que não têm vínculo estável com o setor público (PESSOA et al, 2009).

Conforme estudo do IPEA (PESSOA et al, 2009) destaca-se, também, o aumento do peso dos estatutários. Tal fenômeno pode ser explicado, em primeiro lugar, como efeito da eliminação de postos de trabalho regidos pela CLT no setor público, ocorrida em meados dos anos 1990, como decorrência da redução ocorrida nas funções econômicas do Estado, em virtude do processo de privatizações. Ao mesmo tempo, a ampliação das atividades do Estado na administração direta, notadamente em estados e municípios desde pelo menos os anos 1980, e que tem continuado a ocorrer nos anos mais recentes, tem promovido uma expansão do peso dos estatutários no conjunto dos servidores públicos brasileiros.

6.3.4 Trabalho no setor público X Trabalho no setor privado

Desenvolveu-se e generalizou-se a ideia de que o Estado deveria ser um empregador modelo, adiantando-se ao setor privado na aplicação dos direitos trabalhistas como meio de sinalizar para esse setor formas de relações de trabalho mais avançadas do ponto de vista social. Assim, os empregados públicos têm gozado, tradicionalmente, de uma situação vista como protegida e/ou privilegiada quando comparada aos trabalhadores do setor privado. Em muitos casos, as regras trabalhistas garantem aos empregados públicos vantagens que diminuem muito os custos da ação coletiva nesse setor. Por exemplo, a vigência da estabilidade no emprego e o não desconto dos dias parados, práticas comuns no serviço público, fazem com que os custos da greve para os servidores seja muito menor que no setor privado, no qual esses princípios não são aplicados (CHEIBUB, 2004).

O emprego estável e com mais garantia do que no setor privado tem sido adotado tradicionalmente no setor público dos países da OCDE. De fato, essa segurança no trabalho e

os benefícios da aposentadoria fazem com que, em muitos países, os jovens acabem por buscar um emprego público (OCDE, 2005).

Nas últimas décadas, entretanto, diversas áreas do serviço público brasileiro perderam a caracterização de estabilidade e de regime especial, porque, com os processos de reforma, um número significativo de funções públicas passou para o setor privado (OCDE, 2005) ou não mais funcionam daquela forma, como no caso das mudanças na gestão dos recursos humanos no setor público introduzida em 1998 com a EC 19.

Mesmo assim, o setor público ainda é o que possibilita maior estabilidade no emprego. Segundo estudo do BNDES (2002), tendo como base os dados da RAIS de 2000, na administração pública, 71,2% dos trabalhadores estavam no emprego há pelo menos cinco anos. Em setores como a construção civil apenas 10,2% estavam no emprego há pelo menos cinco anos e 13,5% no comércio, comprovando a alta rotatividade do trabalho nessas atividades. O elevado grau de estabilidade do emprego público contrasta ainda mais com o setor privado quando se consideram os trabalhadores informais, cuja rotatividade é superior a dos trabalhadores formais.

Diferença importante entre setor público e privado começa já no processo seletivo. A partir da CF de 1988 há a obrigatoriedade de concurso público para ingresso, forma de garantir a equidade no processo seletivo, ou seja, garantir a todos que atenderem aos requisitos mínimos concorrer em grau de igualdade ao emprego público. Diferentemente do setor privado, as relações de trabalho no setor público têm uma natureza intrinsecamente política (CHEIBUB; LOCKE, 1999) e, deste modo, a mudança na carta magna visou dificultar que se instaure uma administração pública patrimonialista, como aconteceu em diversos momentos da história política e econômica brasileira.

O instituto do concurso público é, no entanto, bastante criticado como critério seletivo. Conforme a série de publicações Cenários de Amanhã da Revista Amanhã (2008) sobre a Administração Pública, o concurso público apresenta graves limitações por avaliar apenas a capacidade intelectual do candidato e não habilidades e atitudes há muito valorizadas na iniciativa privada como resiliência, pró-atividade e liderança. A publicação reconhece, no entanto, que seria inviável uma mudança radical em tal processo a curto prazo, pois, conforme afirma, as instituições de governo são ainda frágeis e a sociedade brasileira ainda está pouco disposta a exercer seu papel de controle externo da Administração Pública. Assim, o concurso público de provas ou provas e títulos seria, ainda, a forma mais adequada de suprir a necessidade de pessoal do setor, atendendo aos princípios constitucionais da Administração Pública.

Na iniciativa privada, as trocas de pessoas tendem a se concentrar na parte operacional, preservando a área estratégica. Já no setor público costuma acontecer o inverso. Enquanto o corpo de servidores concursados permanece nas trocas de governo, o mesmo não se dá com o alto escalão dos órgãos e das empresas públicas, que é modificado a cada gestão. A consequência pode ser que modificações na forma de gerenciar pessoas demorem para ser revertidas em resultados, e o mais provável é que a administração que as implemente não esteja mais no poder na hora de colher os benefícios (CENÁRIOS DE AMANHÃ, 2008). Fora isto, quando há mudança de administração em um órgão pode ocorrer de deixar-se de lado planos e programas desenvolvidos pela administração anterior, principalmente se estiverem envolvidas rivalidades ideológicas ou partidárias.

A determinação dos salários no setor público é um tema extremamente importante para a administração pública. Os gastos com pessoal representam uma parcela considerável dos orçamentos dos diversos tipos de órgãos públicos em todos os lugares do mundo. Por essa razão há tanta polêmica em relação aos níveis salariais estabelecidos para os servidores públicos e uma grande preocupação sobre a utilização dos recursos públicos para que, ao mesmo tempo em que se promovam quadros dos governos com profissionais qualificados, não haja desperdício de recursos (MORICONI, 2007).

Os trabalhadores brasileiros recebem melhores remunerações médias no setor público que os do setor privado. No entanto, essa situação não é homogênea entre as diversas carreiras do funcionalismo público (MORICONI, 2007), pois os salários também variam de acordo com o estado brasileiro e com as esferas de governo. Geralmente, servidores ou empregados federais ganham em média mais do que os estaduais que, por sua vez, ganham mais que os municipais (BNDES, 2002). Porém há peculiaridades em diferentes categorias, como no caso dos professores, no qual servidores professores de nível municipal recebem remuneração mais alta que professores servidores concursados do Estado.

Segundo Pacheco (2002), há importantes desníveis de remuneração entre os três poderes: a remuneração nos Poderes Legislativo e Judiciário é bastante superior à do Executivo, atraindo boa parte dos quadros qualificados para aqueles dois poderes. Tal fato se deve, em parte, porque até a EC 19 de 1998, os Poderes Legislativo e Judiciário tinham plena autonomia para fixar seus próprios salários; com a emenda, passaram a ter que fazê-lo por meio de projeto de lei encaminhado ao Congresso, sujeito à sanção presidencial. Tais diferenças têm ainda impedido regulamentar o dispositivo da emenda constitucional de 1998 que define um teto único para remuneração no setor público, que deve abranger os três

poderes. As propostas do Executivo, de um teto de R\$ 8 mil ou de R\$ 10,8 mil, têm sido rejeitadas pelo Judiciário.

A discussão a respeito do estabelecimento dos níveis salariais no setor público tem sido constantemente permeada pela comparação destes com os salários pagos no setor privado, especialmente para avaliar a eficiência do setor público na definição dos seus níveis de salário. Isto se daria pelo fato de que o setor privado, ao operar sob a lógica da acumulação, encontraria restrições no processo de determinação dos salários de seus trabalhadores, pois estes corresponderiam ao preço de apenas um dos fatores de produção – a força de trabalho – cujos custos devem ser minimizados para que se consiga maximizar os lucros (MORICONI, 2007).

A fonte da diversidade salarial entre o mercado de trabalho público e o privado está nos seus objetivos distintos: enquanto o setor privado foca na maximização de lucros e no princípio da troca, ou seja, o trabalho como mercadoria, o setor público possui objetivos distintos, como a manutenção da ordem, o desenvolvimento econômico e a promoção da equidade social, por exemplo (MORICONI, 2007).

Moriconi (2007) ao calcular os diferenciais de salário público-privados para cada carreira nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal para os diferenciais público-privados para os anos de 2002 a 2005 encontrou evidências que confirmariam a hipótese de que as carreiras de servidores públicos estaduais não são tratadas de forma homogênea no que diz respeito às políticas remuneratórias. Adicionalmente, identificou que esses resultados obedecem a um padrão: as carreiras públicas melhor e pior remuneradas são as mesmas nos diversos estados brasileiros. Enquanto os profissionais da área jurídica e de auditoria e fiscalização recebem os maiores salários, os professores de ensino superior são penalizados em relação ao mercado de trabalho privado.

Braga (2007) investiga o hiato de remuneração público-privado tendo como base a PNAD de 2005 e considera que a qualidade dos serviços que o Estado presta à população depende de como é estruturado o sistema de remuneração dos trabalhadores do setor público. Devido ao fato do Governo não ter como objetivo primordial a maximização de lucros, ao contrário das empresas, a política salarial não é utilizada como um sistema eficiente de incentivos, mas, sim, com fins políticos e caráter patrimonialista, como forma de tentar prolongar a permanência de governantes no poder. Assim, salienta que a pressão política pode impedir que trabalhadores do serviço público com alto potencial produtivo recebam salários compatíveis com os da iniciativa privada, ou mesmo que trabalhadores pouco qualificados recebam baixos salários no setor público. Isto dependerá, também, do poder de barganha que

algumas ocupações têm na hora de negociar reajustes de salário no setor público e por isso recebem vencimentos superiores.

Braga (2007) evidenciou, também, que a trajetória de salários tem um comportamento mais suave ao longo da carreira dos trabalhadores do serviço público quando comparados aos trabalhadores da iniciativa privada. Isso se justifica, pois trabalhadores do serviço público podem ser premiados com bons salários no início de carreira, mas estes se tornam pouco atrativos se comparados aos da iniciativa privada ao longo dos anos.

Utilizando duas diferentes metodologias Braga (2007) encontrou um diferencial de rendimentos público-privado decrescente ao longo da distribuição de salários para quase todos os níveis de governo e Estados. Isso implica que trabalhadores de salários relativamente baixos são bem melhor remunerados no setor público. Já para trabalhadores pertencentes aos quantis mais elevados da distribuição de salários, o diferencial de rendimentos público-privado torna-se significativamente negativo para a maioria das estimações. Os trabalhadores da faixa inferior da distribuição de salários são premiados com salários mais altos no setor público e os da faixa superior, penalizados com baixos salários. Ao analisar os coeficientes das variáveis de interação, percebe-se que, com exceção do ensino médio (11 a 14 anos de formação), o impacto de níveis de educação sobre os salários é significativamente menor no setor público.

Para elevados graus de qualificação, como ensino superior (15 e 16 anos de formação) e pós-graduação (17 anos ou mais de formação), esta diferença se mostra bastante expressiva. Para trabalhadores com baixa qualificação, o diferencial de remuneração é de cerca de 40% em favor dos trabalhadores do setor público. Para o autor, isto significa que esses trabalhadores têm produtividade marginal muito baixa no setor privado, recebendo, provavelmente, salários inferiores ao mínimo. No setor público, onde o piso salarial é bem definido, estes trabalhadores recebem salários bem superiores a sua produtividade marginal, enquanto para trabalhadores altamente qualificados o diferencial público privado é significativamente baixo, tornando-se negativo para trabalhadores com pós-graduação (17 anos ou mais de estudo). Como esses trabalhadores apresentam produtividade marginal elevada, seus salários no setor privado são substancialmente altos. No entanto, a existência de teto salarial bem definido para servidores públicos impede que recebam remuneração correspondente no setor público. A ideia é que salários do setor público e privado respondem de maneiras diferentes à educação e à experiência e que o setor público tende a valorizar pouco estes atributos quando comparado à iniciativa privada.

É também interessante que trabalhadores com 15 e 16 anos de estudo, ou seja, com nível superior concluído, mas com pouca experiência, tendem a ganhar em média salários 25% superiores no setor público. No entanto, na medida em que permanecem mais tempo no setor, o diferencial de salários torna-se insignificante (BRAGA, 2007).

Dessa forma, duas estimativas destacam-se: a diferença salarial para os trabalhadores de menor capital humano da economia chega a ser cerca de 60% favorável ao setor público, enquanto que trabalhadores de maior índice de capital humano podem receber salários cerca de 20% melhores no setor privado (BRAGA, 2007).

Acredita-se que ao investigar as razões que levaram os profissionais de nível superior a ingressarem no órgão estudado se poderá avaliar o que a remuneração representou no momento de se decidirem pelo ingresso na área pública e também se este é ou não um fator que contribui para que aí permaneçam.

A fim de entender o contexto em que estão inseridos os sujeitos investigados na RFB, na seção seguinte serão discutidos aspectos da Administração Fazendária, bem como do órgão como um todo, para após ser caracterizada a unidade na qual ocorreu o estudo.

7 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Na execução desta pesquisa aos poucos foi se revelando o quanto a organização do trabalho influencia na busca pelo emprego público e para que se permaneça no setor. Sendo assim, é importante definir qual o entendimento deste construto e quais elementos engloba. Diversas obras e artigos tratam do tema organização sem, no entanto, conceituá-la. Em função disto, alguns estudos acabam contemplando variáveis que outros não abordam, o que pode prejudicar a comparação entre diferentes estudos.

A organização do trabalho tem estreita ligação com as transformações pela qual este passou ao longo do tempo. Nesse processo, mudaram os conceitos, os parâmetros, as metas, os objetivos, as formas de ver e de fazer. O trabalhador foi se moldando às novas configurações da realidade e da sociedade, adaptando-se às tarefas e às diferentes exigências. Deixou de ser o executor e passou a assumir o controle das máquinas, planejadas para minimizar o custo do trabalho e maximizar a produtividade. Neste contexto, as mudanças são mais profundas, pois não são apenas desenvolvidas novas tarefas ou novas funções, são também novas competências e outras formas de executar e de organizar o trabalho (ABRAHÃO e TORRES, 2004).

No Brasil, os primeiros estudos tratando do tema **organização do trabalho** surgem no contexto industrial e datam de 1978 com a tese de doutoramento de Afonso Carlos Corrêa Fleury, que se tornaria referência no assunto. Conforme Fleury e Vargas (1983) o estudo da organização do trabalho possui dois vieses: um advindo das Ciências da Engenharia e da Administração e focado nos aspectos técnicos do trabalho e com uma postura normativa e outro focado em uma postura crítica advinda das Ciências Sociais que leva em conta os aspectos psicológicos, sociais e políticos do trabalho. Para estes autores, há uma estagnação nestes estudos, pois os cientistas sociais analisam sem entrar nos procedimentos operacionais, assim como os engenheiros e administradores ditam regras e as aplicam a situações reais de trabalho, sem se preocuparem com os efeitos sobre os indivíduos. Por isto, Fleury e Vargas dão destaque às abordagens interdisciplinares sobre a organização do trabalho e destacam, ainda, que estes estudos ganharam novos contornos com o desenvolvimento da escola sociotécnica nos países escandinavos.

Fleury e Vargas (1983) consideram que em relação à organização do trabalho há três principais linhas teóricas: Administração Científica (Taylorismo/Fordismo), Enriquecimento de Cargos e Grupos Semiautônomos. Dentro da corrente da Administração Científica,

consideram que o exame da obra de Taylor é de particular importância para entender a racionalização industrial que permeava os processos nas primeiras décadas do século XX, pois a Administração Científica marcou as técnicas de organização e de gestão do trabalho e da produção. Conforme ressaltam, a crítica de que o taylorismo teria perdido a atualidade não tem fundamento, pois o que se abandonou foram os métodos e técnicas utilizados por Taylor, mas não os seus princípios que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização. Quanto ao Fordismo, foi em 1913 que Ford utilizou pela primeira vez os princípios da linha de montagem que passaria a ter funcionamento ininterrupto, combinando operações extremamente parceladas dos trabalhadores. Assim, o trabalhador qualificado foi substituído por um novo trabalhador que deveria repetir movimentos padronizados e desprovidos de conhecimento profissional. Para fazer frente ao novo ritmo produtivo era necessário mecanizar os movimentos dos trabalhadores. A linha de montagem acaba tendo dois efeitos notáveis: a desqualificação do trabalhador e a intensificação do trabalho (FLEURY E VARGAS, 1983).

As pesquisas na Western Electric a partir de 1927, assim como os estudos de Maslow e Herzberg, impulsionaram uma outra forma de organização do trabalho, ainda em um cenário industrial, conforme descrita por Fleury e Vargas (1983): o enriquecimento de cargos, que valorizaria o aspecto social do trabalho. Os métodos considerados para alcançar este enriquecimento seriam: a) rotação de cargos – revezamento entre as pessoas envolvidas nas tarefas de um processo produtivo; b) ampliação horizontal – agrupam-se diversas tarefas da mesma natureza em um único cargo (conhecido hoje como multifuncionalidade); c) ampliação vertical – atribuem-se tarefas de diferente natureza para um cargo (conhecido hoje como polivalência). Assim, o enriquecimento de cargos agregaria os benefícios advindos tanto da ampliação horizontal quanto da vertical. No entanto, apesar dos estudos em Hawthorne terem mostrado a importância dos grupos, o enriquecimento de cargos continuou projetando cargos individuais, estimulando apenas relações interpessoais informais. Além disso, como o enriquecimento do cargo é feito sem que o trabalhador participe do processo, a distribuição do poder na organização pouco se modificou.

Para Fleury e Vargas (1983) os Grupos Semiautônomos (GSA) aliam a abordagem técnica (administração científica) com a abordagem social (enriquecimento de cargos). Consiste em uma equipe de trabalhadores que executa, cooperativamente, as tarefas que são designadas ao grupo, sem que haja uma predefinição das tarefas entre os membros. Sob o aspecto social, o foco é a cooperação entre os membros do grupo. O conceito fundamental é a autorregulação dos próprios membros. Permite a difusão de ideias, mas não propõe uma

sistemática específica para sua implementação. No entanto, tal forma de organização pode gerar resistências nos demais setores da organização, pois pode provocar a redução de cargos hierárquicos, além de ampliar a autonomia dos trabalhadores.

Seguindo a linha interdisciplinar sugerida por Fleury e Vargas (1983) e referindo-se, também, ao contexto fabril, Novick (2000) define organização do trabalho como o conjunto de aspectos técnicos e sociais que intervêm na produção de um objeto, como a divisão social do trabalho entre as pessoas e entre as pessoas e as máquinas. Fazem parte, ainda, o meioambiente e os demais elementos que constituem a relação laboral. Consiste, também, no conjunto de regras e normas que influenciam em como se executa a tarefa. É, por assim dizer, uma construção social, histórica e passível de mudanças.

Para Dejours (1992), a organização do trabalho envolve a divisão do trabalho, o conteúdo da tarefa, o sistema hierárquico, as modalidades de comando, as relações de poder, as questões de responsabilidade, etc. Em outra obra, Dejours, Abdoucheli e Jayet (2007, p. 125) dividem a organização do trabalho em dois aspectos – divisão do trabalho e divisão de homens – detalhando cada um deles como

a divisão do trabalho: divisão de tarefas entre os operadores, repartição, cadência e, enfim, o modo operatório prescrito; e por outro lado a divisão de homens: repartição das responsabilidades, hierarquia, comando, controle, etc.

Conforme Novick (2000), analisando-se historicamente a organização do trabalho, constata-se que no século XX os modelos de organização do trabalho passaram do clássico, ligado ao taylorismo/fordismo, no qual a produtividade se obtinha do posto do trabalho em particular e do trabalho individual, ao fordismo e mais recentemente à via japonesa, com o toyotismo, pela polivalência e mobilização da força de trabalho, visando aliar produtividade e flexibilidade. Para a autora, podem-se encontrar, de um lado, movimentos de racionalização e retaylorização do processo de trabalho e, de outro, formas de polivalência e multifuncionalidade do trabalhador.

Considerando as transformações ocorridas na sociedade, é normal também esperar que a organização do trabalho tenha se transformado. Afinal, desde a Administração Científica do Trabalho, de Taylor, muitas outras escolas despontaram, porém a maioria guarda, nos seus princípios, resquícios da Administração Científica (ABRAHÃO e TORRES, 2004).

O modelo japonês (toyotismo) passou a exercer forte influência na organização do trabalho, no Brasil, a partir do final dos anos 1980. Técnicas como *just in time*, círculos de controle de qualidade, trabalho em grupo, polivalência, enxugamento de hierarquias, redução de cargos, diminuição do controle exercido pelo supervisor, células de trabalho e maior

utilização de tecnologias de base microeletrônica foram aos poucos se fazendo presentes nas organizações brasileiras a fim de conseguir um maior envolvimento do trabalhador (NOVICK, 2000).

Para Abramides e Cabral (2003) acumulação flexível, com o toyotismo, torna-se para o capital tanto uma forma de maior exploração quanto de maior controle sobre a força de trabalho, pois há a diluição do controle exercido pelo supervisor na figura dos colegas de trabalho.

No mundo contemporâneo, a crise de formas tradicionais de organização do trabalho, do emprego, da estruturação interna das empresas, com reflexos em sua localização espacial e na própria definição de seus limites físicos tem levado os estudiosos a identificar uma verdadeira mudança de paradigma no ambiente industrial, justificando a caracterização da época em curso como sendo *pós-fordista*. Além disso, em vez de aparecer como uma imposição autoritária de níveis hierárquicos da empresa sobre os seus subordinados, os novos modelos procuram deixar por conta do próprio grupo as decisões disciplinares (em maior proporção) e produtivas (em menor proporção), baseados em pressupostos delegativos e de autonomia do trabalho (SILVA, 2006).

Em um contexto de preocupação crescente com a produtividade, ganham destaque as discussões sobre a organização do trabalho não só no ambiente fabril, mas também nos setores de suporte à produção. O maior desenvolvimento do setor de serviços contribuiu para que estas discussões fossem trazidas para o ambiente administrativo. Os conceitos da organização do trabalho são aplicáveis, também, a outros setores, como o de serviços: bancos, restaurantes, hospitais, etc. Constata-se que mesmo os princípios do toyotismo podem (e são) estendidos aos escritórios, assim como o modelo taylorista – por meio de rotinas e normas – costumam ser adotados nestas organizações.

Na administração pública não é diferente. No momento, ou em momentos, em que esta busca tornar-se mais eficiente, é estimulada a adotar modelos de gestão que permitam maior qualidade e/ou produtividade, etc., aproximando-se de modelos aplicados inicialmente nos processos produtivos.

Se na década de 1990 assistiu-se à inclusão dos pressupostos do toyotismo na organização do trabalho nas indústrias brasileiras, na década de 2000 aprofundou-se sua aplicação e o *Lean Manufacturing* inspirou o *Lean Office*, escritório enxuto, que utiliza os princípios do *Lean* no setor administrativo. Para Oliveira (2009), é possível tornar um escritório enxuto, seguindo estratégias semelhantes às utilizadas para a transformação no setor produtivo.

Segundo Scuccuglia e Lima (2004), as empresas, além de melhorarem seus processos produtivos, eliminando desperdícios e otimizando a utilização de seus recursos nas fábricas, estão buscando alternativas de melhorarem seus processos administrativos. Já identificar os desperdícios em processos produtivos ou de transformação é mais simples, pois envolvem matérias-primas. No entanto, na área administrativa, onde a maior parte das atividades diz respeito à geração de informação e conhecimento, torna-se difícil a identificação e mensuração de desperdícios, pois se trata de algo intangível (OLIVEIRA, 2009).

Scuccuglia e Lima (2004) citam alguns problemas nos processos administrativos – entendidos no *Lean Office* como desperdícios – que podem ser aperfeiçoados com o uso desta filosofia:

- 1) Superprodução: quando a informação é tratada antes, de forma mais rápido ou em maior quantidade que o requerido pelo processo seguinte.
- 2) Espera: informação aguardando algum processo.
- 3) Transferências: passagem de uma para outra entre diferentes bases de dados.
- 4) Movimento: deslocamento desnecessário de pessoas entre áreas da empresa.
- 5) Processamento excessivo: redigitação, sistemas duplicados, geração de informação sem utilidade.
- 6) Estoque: informação parada sem ninguém utilizá-la.
- 7) Defeitos: correções, retrabalhos, atrasos.
- 8) Comportamentos: dificuldade de comunicação ou falta de colaboração entre as pessoas.

Turati e Musetti (2006) constataram que nos setores administrativos públicos o trabalho é realizado sob uma “visão funcional” [grifo dos autores], é segmentado, e por muitas vezes até interrompido, o que prejudica o resultado final do processo ou serviço. Essas características afetam o fluxo de trabalho e ocasionam, dentre outros problemas, longos tempos de espera.

Estes autores desenvolveram uma pesquisa-ação, aplicando a filosofia do *Lean Office* a uma unidade administrativa do serviço público de um município do Estado de São Paulo, especificamente na Divisão de Receita. O serviço escolhido foi o atendimento fiscal à população, pois apresentava várias ineficiências e precisava ser reestruturado. O objetivo foi aumentar a produtividade, utilizando com a máxima eficiência os recursos e reduzindo o tempo de resposta ao contribuinte, apresentado em seu estudo como cliente-cidadão. Ao final, o procedimento foi reduzido de cinco etapas para uma e o tempo de espera passou de 24h para apenas 10 minutos.

É sabido que o “desperdício” nos setores administrativos atinge tanto organizações privadas quanto públicas e que o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública¹⁴ (legalidade, igualdade, impessoalidade, publicidade e eficiência) podem torná-la, como Turati e Musetti (2006) definem, segmentada ou, ainda, “setorizada”, pois um trabalho pode passar por diversos setores e servidores até que seja finalizado. Estes autores consideram que é preciso desenvolver uma mentalidade enxuta no setor público, aspecto este em consonância com o proposto pela Reforma Administrativa da década de 1990 e atendendo ao princípio da eficiência incluído pela EC 19.

Assim, os aspectos teóricos discutidos até aqui contribuem para o entendimento das transformações pelas quais passou o setor público e, conseqüentemente, o emprego público que acabaram por repercutir naqueles a ele vinculados ou que nele pretendem ingressar. A partir da próxima seção serão mostrados aspectos específicos da Administração Fazendária brasileira para, após, ser apresentada a RFB e principalmente, a unidade estudada com os respectivos sujeitos entrevistados.

¹⁴ Art. 37 da Constituição Federal de 1988.

8 HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO FISCAL NO BRASIL

A história da administração fiscal brasileira insere-se na história da formação administrativa do Brasil, discutida na seção 6.1. Optou-se, no entanto, por apresentá-la neste momento para, no decorrer da sua apresentação, iniciar a caracterização do órgão estudado.

Conforme a Assessoria de Imprensa do Ministério da Fazenda (2009), sua criação relaciona-se à chegada da Corte de Lisboa ao Brasil em 1808 e a transformação da colônia em sede da metrópole, o que exigiu uma nova organização local das finanças públicas. Assim, o príncipe regente Dom João criou, naquele ano, o Erário Régio e o Conselho de Fazenda, com a finalidade de centralizar todos os negócios pertencentes à arrecadação, distribuição e administração da Real Fazenda.

O Erário Régio operou inicialmente nos moldes do Real Erário de Lisboa e transferiu temporariamente o poder decisório sobre as finanças da Coroa para o Brasil. Apesar de constituir, durante o período colonial, um aparelho simplificado de administração, representou o primeiro núcleo central de estruturação fazendária e deu origem ao atual Ministério da Fazenda (MF, 2009).

A denominação “Ministério da Fazenda” só foi oficialmente adotada em 1891, durante o Governo de Deodoro da Fonseca, com a implantação da República. A nomenclatura “Fazenda” entrou em uso no Brasil para designar os haveres, bens e produtos de crédito e contribuição, assim como a renda da nação. Como estes recursos eram providos de terras destinadas à produção, o termo tomou, então, o significado de finanças (MF, 2009).

Ruy Barbosa, o primeiro titular da Pasta no período da República, foi responsável por uma reforma monetária e bancária, com a intenção de deslocar o eixo da economia brasileira da agricultura para a indústria, abandonando o lastro-ouro e fomentando a organização de empresas pelo sistema bancário (MF, 2009).

Na década de 1960 assistiu-se a uma importante reforma do Ministério da Fazenda. Além da criação do Banco Central e da promulgação do Código Tributário Nacional, houve a adoção da arrecadação pela rede bancária, a criação do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e do Cadastro Geral de Contribuintes. Também houve reforma estrutural do Ministério, da qual surgiram a Secretaria Geral, mais tarde transformada em Secretaria-Executiva, a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Escola de Administração Fazendária (GODOY, 2009).

Hoje, o Ministério da Fazenda é responsável pela formulação e execução da política econômica do Brasil. Sua área de atuação abrange diversos temas, dentre os quais se destacam: moeda, crédito e instituições financeiras; política e administração tributária; administração financeira e contabilidade pública; dívida pública; negociações econômicas internacionais; preços em geral; tarifas públicas e administradas; fiscalização e controle do comércio exterior; acompanhamento da conjuntura econômica (MF, 2009).

No decorrer da História do País o serviço de arrecadação de tributos foi executado por diferentes órgãos e sob diversos nomes. Criada em 1934¹⁵ no governo Getúlio Vargas, a Direção-Geral da Fazenda Nacional era o órgão máximo da Administração Fiscal Federal. Era dividida em Departamentos: Rendas Internas, Rendas Aduaneiras, Imposto de Renda e Arrecadação, estes dois últimos estabelecidos em 1965. Englobava também outros órgãos auxiliares: Divisão de Obras, Divisão do Material, Departamento Federal de Compras, Administração do Edifício da Fazenda, Serviço de Comunicações, etc. Foi extinta em 1968 (UNAFISCO, 2009).

8.1 A SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB)

A Secretaria da Receita Federal foi criada em 1968¹⁶. Além de um órgão central de direção superior da administração tributária da União, esta ficaria subordinada diretamente ao Ministério da Fazenda (MF) (vide anexo A, p. 177). A Secretaria da Receita Federal do Brasil é um órgão específico, singular, exercendo funções essenciais para que o Estado possa cumprir seus objetivos. É responsável pela administração dos tributos de competência da União e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do País. Auxilia, também, o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária brasileira, além de trabalhar para prevenir e combater a sonegação fiscal, o contrabando, o descaminho, a pirataria, a fraude comercial, o tráfico de drogas e de animais em extinção e outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional¹⁷ (RFB, 2009a).

¹⁵ Decreto nº 24.036, de 26 de março de 1934.

¹⁶ Decreto nº 63.659, de 20 de novembro de 1968.

¹⁷ Maiores informações vide anexo B, p. 178 no art. 1 da Portaria do MF nº 125, 04 de março de 2009, que dispõe sobre a finalidade do órgão.

Importante modificação na função do órgão ocorreu em 2007¹⁸, quando teve acrescidas as competências de planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais¹⁹ das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; as dos empregadores domésticos; as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário de contribuição e das contribuições instituídas a título de substituição. Passou a denominar-se Secretaria da Receita Federal do Brasil, sendo unificadas, assim, a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria da Receita Previdenciária, constituindo o órgão que ficou conhecido como “Super Receita”.

A instituição tem como missão “exercer a administração tributária e o controle aduaneiro, com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade” e, como visão de futuro, pretende “ser uma instituição de excelência em administração tributária e aduaneira, referência nacional e internacional”. Para tal, estabelece como valores organizacionais de respeito ao cidadão, integridade, lealdade com a instituição, legalidade e profissionalismo (RFB, 2009b) e conta com uma estrutura organizacional bastante complexa e hierarquizada, como será apresentado a seguir.

8.1.1 Estrutura Organizacional da Receita Federal do Brasil

A RFB é composta de unidades centrais (vide anexo C, p. 180) e unidades descentralizadas. As centrais são responsáveis por decisões que dizem respeito a todo o órgão e constituem-se de unidades de Assessoramento Direto (Gabinete, Corregedorias, Coordenadorias-Geral e atividades de Assessoria) e Atividades Específicas (Subsecretarias diversas) referentes a trabalhos desenvolvidos pelos setores. As unidades descentralizadas são as Superintendências Regionais da Receita Federal do Brasil (SRRF), as Delegacias da Receita Federal do Brasil (DRF), as Alfândegas da Receita Federal do Brasil (ARF), as Inspetorias da Receita Federal do Brasil (IRF) e as Agências da Receita Federal do Brasil.

A RFB subdivide-se em dez regiões fiscais que sediam Superintendências, às quais estão subordinadas Delegacias, Inspetorias, Alfândegas e Agências da Receita Federal do

¹⁸ Art. 1º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.

¹⁹ Alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Brasil (UNAFISCO, 2009). As dez regiões fiscais compostas pelas respectivas unidades jurisdicionadas são (ESAF, 2005):

1ª região fiscal: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins

2ª região fiscal: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima

3ª região fiscal: Ceará, Maranhão e Piauí

4ª região fiscal: Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte

5ª região fiscal: Bahia e Sergipe

6ª região fiscal: Bahia e Sergipe

7ª região fiscal: Bahia e Sergipe

8ª região fiscal: São Paulo

9ª região fiscal: Paraná e Santa Catarina

10ª região fiscal: Rio Grande do Sul

As DRFs são divididas em níveis A, B e C, D e E, porém os critérios para essa classificação não são claros e não constam no regimento interno. Depende basicamente do nível de arrecadação dos municípios sob sua jurisdição, porém há exceções e adaptações que visam atender a interesses políticos. Na 10ª região fiscal há uma superintendência e nove Delegacias, todas de classe B ou C.

8.1.2 Carreira na Receita Federal do Brasil

Há dois cargos que fazem parte da carreira de auditoria da RFB: o cargo de Auditor-Fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e o de Analista-Tributário da Secretaria da Receita Federal do Brasil (ATRFB), sendo que ambos exigem formação de nível superior desde o ano 1999. Há, também, os Assistentes Técnico-Administrativos, servidores públicos federais de nível médio concursados pelo Ministério da Fazenda e os funcionários públicos, estes celetistas, concursados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. Estes dois últimos cargos podem ser lotados em qualquer órgão do Ministério, inclusive na RFB, não fazendo parte, entretanto, da carreira de auditoria. Há, também, os funcionários terceirizados, os egressos da Seguridade Social e os estagiários.

Os assistentes técnico-administrativos (ATAs) encarregam-se de tarefas de menor complexidade e para as quais não há necessidade de sigilo fiscal. Os funcionários do

SERPRO são responsáveis pelos sistemas de informação e pela modernização tecnológica da RFB, prestando serviço na área de Tecnologia da Informação. Os terceirizados prestam serviços na área de higienização e limpeza e na segurança do órgão.

As atribuições dos cargos de AFRFB e ATRFB estão previstas em lei²⁰, porém de forma bastante superficial e subjetiva. As atribuições de auditor sofreram modificações recentemente em função da unificação dos dois órgãos de arrecadação e fiscalização de tributos ocorrida em 2007. Estes têm atribuições ditas privativas, ou seja, exclusivas, não podendo ser realizadas por analistas. Entre elas estão as de elaborar e proferir decisões relativas a tributos e contribuições e reconhecimento de benefícios, executar procedimentos de fiscalização, examinar a contabilidade de instituições entre outras. Já as atribuições dos analistas referem-se a atividades de apoio e são mais operacionais

A falta de clareza nas atribuições de ambos os cargos foi apontada em estudo realizado por Ribeiro et al. (2008) e encomendado pelo Unafisco (unidade do Estado do Rio de Janeiro). Para este trabalho, foram entrevistados 52 auditores-fiscais, que relataram que precisaria haver uma discussão e regulamentação do que é tarefa de analista e de auditor. Posteriormente, este assunto será retomado, apresentando e discutindo como isto é percebido por auditores e analistas na Delegacia Sul.

8.1.2.1 Forma de ingresso

O ingresso em ambos os casos se dá via concurso público conforme artigo 37, inciso I da CF. O concurso, tanto para AFRFB como para ATRFB, compreende, atualmente, três etapas, sendo a primeira de provas, a segunda de programa de formação profissional, relacionado com as atividades a serem exercidas pelo futuro servidor, e a terceira, de caráter eminentemente prático, correspondente ao Programa de Capacitação Profissional (PCP), objetivando a complementação dos conhecimentos adquiridos na segunda etapa e a preparação dos servidores recém-nomeados na área para a qual estão sendo designados. As duas primeiras etapas são executadas pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), sob supervisão da RFB. Concluída a segunda etapa e homologado o resultado final do concurso,

²⁰ Art. 6º da Lei n. 10.593, de 06 de dezembro de 2002, alterada pela Lei n. 11.457, de 16 de março de 2007. Vide anexo D, p.181.

os candidatos aprovados são nomeados e a posse ocorre na unidade da RFB para a qual for designado o servidor (RFB, 2009c).

A designação do local para posse leva em conta a classificação do candidato. O órgão divulga as unidades nas quais há vagas e os melhores colocados têm direito de escolher em que cidade irão trabalhar. Conforme relatado nas entrevistas, as cidades preferidas são as de capitais ou próximas delas, restando para os demais candidatos cidades de zona fronteiriça, percebidas como oferecendo piores condições de trabalho e de vida. Até o concurso de 2005 as vagas eram distribuídas conforme região fiscal e o candidato optava por uma delas no momento da inscrição. A partir de 2009, o concurso passa a ser realizado em nível nacional e o novo servidor pode ser designado para qualquer região do País.

Em 2009 foram lançados os editais ESAF nº 85 e nº 94 para os cargos de AFRFB e ATRFB, respectivamente, com provas realizadas em dezembro do mesmo ano em datas diferentes. Porém, como este concurso ocorreu após a realização da pesquisa de campo no órgão, nesta dissertação serão considerados como últimos os concursos cujos editais são de 2005 tanto para o cargo de AFRFB quanto para o de ATRFB. Nas falas dos entrevistados, os mesmos referiram-se como “último” aos concursos de 2005.

O edital ESAF nº 70, de 21 de outubro de 2005, previa 1.000 vagas para AFRFB, sendo 900 destinadas à área tributária e aduaneira e 100 para a área de tecnologia da informação, distribuídas entre as dez regiões fiscais do Brasil. O candidato devia optar pela área de atuação e pela região fiscal no momento da inscrição. Para a 10ª região fiscal havia 107 vagas para AFRFB, 99 na área tributária e aduaneira e oito em tecnologia da informação, o que configurou uma procura de 61,23 candidatos por vaga nesta região. A remuneração inicial para AFRFB estava em R\$ 7.531,13²¹.

Já o edital ESAF nº 72, de 09 de novembro de 2005, previa 1.820 vagas para o cargo de ATRFB, destinadas, assim como no cargo de AFRFB, para a área tributária e aduaneira (1.640) e para a área de tecnologia da informação (180). Para a 10ª região fiscal foram abertas 160 vagas, 145 vagas para a área tributária e aduaneira e 15 para tecnologia da informação. A remuneração inicial foi estipulada em R\$ 3.937,81²².

²¹ Conforme edital ESAF nº 85, de 18 de setembro de 2009 foram abertas 450 vagas para o cargo de AFRFB válidas para todo o território nacional. A remuneração passou a ser por subsídio no valor de R\$13.067,00. A disputa foi de 173,09 candidatos por vaga.

²² Conforme edital ESAF nº 94, de 09 de novembro de 2009 foram abertas 700 vagas para ATRFB referente a todo território nacional e remuneradas por subsídio no valor de R\$ 7.624,56. A disputa foi de 116,23 candidatos por vaga.

Nota-se, assim, que embora o grau de instrução exigido seja o mesmo e as matérias cobradas semelhantes, a remuneração para o cargo de AFRFBs é praticamente o dobro da que recebem os ATRFBs.

8.1.2.2 O processo seletivo

A primeira etapa da seleção é realizada, normalmente em dois dias de aplicação de provas objetivas. As matérias e os conteúdos programáticos podem sofrer algumas alterações de edição para edição e também de acordo com a área de atuação, além de diferir entre os cargos. A maioria das matérias é a mesma para ambos os cargos, no entanto o de AFRFB inclui algumas que o ATRFB não exige.

No concurso para AFRFB nº 70 de 2005 foram exigidas 11 matérias, divididas em três blocos, para a área de especialização tributária e aduaneira²³ e 10 matérias, divididas também em três blocos, para os candidatos a AFRFB que optaram pela especialização em Tecnologia da Informação²⁴. É importante salientar que para esta última especialização não foi exigido conhecimento em Contabilidade Geral, o que futuramente poderia, como de fato ocorreu, restringir as opções de lotação para estes candidatos.

O concurso nº 72 de 2005 para ATRFB constitui-se de oito matérias, divididas em dois blocos, para a área de especialização tributária e aduaneira²⁵ e nove matérias, divididas em dois blocos, para a área de Tecnologia da Informação²⁶.

²³ 1) Conhecimentos Gerais (Língua Portuguesa; Inglês, Francês ou Espanhol; Matemática Financeira e Estatística Básica; Informática); 2) Conhecimentos Específicos (Direito Constitucional, Direito Administrativo; Contabilidade Geral); e 3) Conhecimentos Especializados (Direito Tributário; Direito Previdenciário; Direito Internacional Público e Comércio Internacional; Economia e Finanças Públicas).

²⁴ 1) Conhecimentos Gerais (Língua Portuguesa; Inglês, Francês ou Espanhol; Matemática Financeira e Estatística Básica; Economia e Finanças Públicas); 2) Conhecimentos Específicos (Direito Tributário, Direito Constitucional, Direito Administrativo; Direito Previdenciário); e 3) Conhecimentos Especializados (Gestão de Sistemas e Gestão de Tecnologia).

²⁵ 1) Conhecimentos Gerais (Língua Portuguesa; Inglês ou Espanhol; Informática); 2) Conhecimentos Específicos (Contabilidade Geral; Direito Tributário e Comércio Internacional, Direito Constitucional, Direito Administrativo; Direito Previdenciário).

²⁶ 1) Conhecimentos Gerais (Língua Portuguesa; Inglês ou Espanhol; Matemática Financeira e Estatística Básica); 2) Conhecimentos Específicos (Direito Tributário, Direito Constitucional, Direito Administrativo; Direito Previdenciário; Gestão de Sistemas; Gestão de Tecnologia).

Ressalta-se que ambos foram os primeiros concursos em que a matéria de Direito Previdenciário foi incluída, já com vistas à unificação do órgão que se daria em 2007.

No quadro 2 são apresentados os valores atuais da remuneração recebidas pelos servidores do quadro de auditoria da RFB. Nota-se que no ano de 2008 a carreira conseguiu um aumento importante no montante dos vencimentos, em parte pela modificação para subsídio, ou seja, recebem um valor fixo sem gratificações.

	Vencimento Inicial	Vencimento Final
AFRFB	R\$ 13.067,00	R\$ 18.260,00
ATRFB	R\$ 7.624,56	R\$ 10.608,00

Quadro 2 – Remuneração da carreira de auditoria da Receita Federal do Brasil

Fonte: Secretaria de Recursos Humanos/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A seguir são apresentadas informações sobre o quantitativo de pessoal no órgão, bem como a participação de ambos os sexos e das faixas etárias, a fim de que se possa conhecer mais sobre o órgão e, também, verificar, posteriormente, se o grupo entrevistado aproxima-se desta distribuição.

8.1.2.3 Quadro funcional

Conforme dados do MPOG (2009), em setembro de 2009 a RFB contava com 12.847 AFRFBs²⁷ e 7.610 ATRFBs em todo o território nacional. Em ambos os cargos a maioria são homens, sendo a diferença maior para o cargo de fiscal, conforme Quadro 3.

	Quantitativo	% homens	% mulheres
AFRFB	12.377	69,8	30,2
ATRFB	7.463	57,2	42,8

Quadro 3 - Quantitativo de AFRFB e ATRFB

Fonte: Secretaria de Recursos Humanos/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

²⁷ Incluídos os 4.140 auditores oriundos da antiga Receita Previdenciária.

Observando-se os dados do Quadro 4, constata -se que há mais profissionais da faixa etária até 40 anos no cargo de analista que no de auditor. Para a faixa dos 41 aos 50 tal percentual fica bastante semelhante e a partir daí inverte-se, sendo o percentual de auditores com mais de 51 anos maior que o de analistas com a mesma idade. Uma das explicações para tal é que há a tendência de que os analistas prestem concurso para auditor alguns anos após a posse no cargo.

	Até 30	31-40	41-50	51-60	mais de 60
AFRFB	2,7%	19,2%	34,9%	36,3%	6,9%
ATRFB	7,3%	27,9%	38,5%	23,7%	2,6%

Quadro 4 - Percentual de AFRFB e ATRFB segundo a idade

Fonte: Secretaria de Recursos Humanos/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para alcançar os objetivos propostos, optou-se por procedimentos metodológicos qualitativos. Na próxima seção estão descritos os passos que foram seguidos nesta dissertação.

9 MÉTODO DE PESQUISA

O presente estudo configura-se como uma pesquisa de caráter qualitativo e todas as suas etapas podem ser verificadas no Quadro 5 (p. 77). Conforme Denzin e Lincoln (2005) uma pesquisa qualitativa pode basear-se em diversos instrumentos para interpretar uma realidade, como estudo de caso, entrevista, fotografia, diário de campo, etc. A fim de atingir os objetivos propostos, o método escolhido foi o estudo de caso (Yin, 2001) e como técnicas de pesquisa a observação, entrevistas semiestruturadas e análise de documentos.

Yin (2001, p. 32) conceitua o estudo de caso como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos”. A escolha por este método deu-se em função deste autor recomendá-lo para investigação de casos complexos, rico em variáveis a serem estudadas e, além disto, se trata de uma boa estratégia metodológica quando se examinam acontecimentos contemporâneos que não podem ser influenciados pelo pesquisador. O autor considera, ainda, alguns pressupostos importantes do estudo de caso, como basear-se em várias fontes de evidência e beneficiar-se previamente de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados. Conforme Gil (2007), este método constitui-se de uma investigação profunda de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir seu amplo e detalhado conhecimento.

Assim, os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas e de observação dos entrevistados e do ambiente de trabalho ou estudo, no caso dos cursinhos. Optou-se por entrevistas semiestruturadas, pois conforme Gil (2007) ao tratar de entrevistas por pautas, estas apresentam certo grau de estruturação que possibilita que o entrevistador explore pontos de interesse durante a sua realização. Além disto, é adequado quando é necessário superar distâncias no espaço e no tempo, permitindo estudar fatos passados por meio de relatos de quem os vivenciou (Peräkylä, 2005). Neste estudo, em muitos momentos os servidores precisaram reportar-se a fatos passados, a fim de descreverem suas trajetórias profissionais e poderem avaliar as mudanças ocorridas no setor público nas últimas duas décadas.

Já a observação visa a complementar as informações transmitidas pelas falas. Conforme Angrosino (2005), pode ser utilizada mesmo em estudos que se baseiam predominantemente em entrevistas, pois analisar a linguagem corporal ou os gestos pode trazer elementos para a interpretação das falas. Para ele, cientistas sociais observam as

atividades do entrevistado e, também, o local no qual se desenvolvem estas atividades. Assim, tanto nos cursos preparatórios para concurso quanto na Delegacia Sul buscou-se observar não somente as instalações físicas, mas também as reações dos indivíduos durante as entrevistas, com o objetivo de verificar se revelariam dados não expressos verbalmente.

Os dados secundários constituíram-se de legislação sobre o tema, editais de concursos, informações das bancas organizadoras de concurso e sites de informações para concurseiros. Este material serviu como substrato para entender o contexto em que estão inseridos os entrevistados e também permitiu o cruzamento de informações com os dados das entrevistas.

Como há poucos estudos sobre o que leva os profissionais a procurarem o serviço público e o que faz com que queiram permanecer na organização na qual foram aprovados, partiu-se, inicialmente, de entrevistas exploratórias com três cursos preparatórios para concurso, a fim de que se pudesse conhecer, segundo a ótica dos entrevistados, o perfil e as expectativas dos candidatos que buscam ingressar no setor público (vide apêndice A, p. 173). Conforme Gil (2007), pesquisas com caráter exploratório são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar uma visão geral de determinado fato, especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se, portanto, difícil formular hipóteses precisas sobre ele. Assim, estas entrevistas, além de proporcionarem a aproximação da pesquisadora de seu campo de análise, permitiram que, em consonância com a literatura sobre o setor, fosse elaborado o roteiro para a entrevista com os servidores da RFB (vide apêndice B, 174.).

A partir da elaboração do roteiro, a etapa seguinte constitui-se de 28 entrevistas semiestruturadas com servidores públicos federais de dois cargos da carreira de auditoria em uma Delegacia da Secretaria da Receita Federal do Brasil (DRF), situada na 10ª região fiscal do País. Para efeitos deste estudo esta unidade será tratada como Delegacia Sul. Os dois cargos pertencentes à carreira de auditoria da RFB são o de auditor e de analista. Sabe-se que há outras carreiras de auditoria na Administração Pública brasileira, no entanto, nesta pesquisa, quando for mencionado auditor ou analista, isto significa que se refere exclusivamente aos cargos de AFRFBs e ATRFBs, respectivamente. Quando for necessário citar a profissionais de outras carreiras de auditoria, se utilizará o nome completo destes cargos.

Desta forma, o *corpus*, ou seja, “os documentos tidos em conta para serem submetidos ao procedimento analítico” (Bardin, 2009, p.124), foi formado por três entrevistas com donos ou coordenadores de cursos preparatórios para concurso, 28 entrevistas semiestruturadas com auditores e analistas, além da análise de documentos. Inclui-se aqui, também, o diário de campo com as anotações realizadas pela pesquisadora.

As três entrevistas nos cursos preparatórios ocorreram no mês de janeiro de 2009, com duração média de uma hora, tendo sido gravadas e transcritas, tendo. Realizou-se, ainda, uma quarta entrevista, no entanto, esta se revelou insatisfatória para análise, pois, na ausência da dona do curso, a pesquisadora foi atendida por um funcionário do setor administrativo que pouco conhecia sobre os pontos de interesse para este estudo. Assim, optou-se por não considerá-la na análise.

Das 28 entrevistas na RFB, 24 foram gravadas com a autorização dos entrevistados e quatro foram apenas anotadas a pedido deles, resultando em aproximadamente 24 horas de material de áudio. A duração das entrevistas variou em função da disponibilidade de tempo dos sujeitos, seu grau de detalhamento ou objetividade das respostas e traços pessoais como serem mais ou menos extrovertidos, tendo a mais sucinta durado 27 minutos e a mais longa 1h e 50 minutos. O tempo médio de duração situou-se em 60 minutos.

A observação ocorreu no período em que foram realizadas as entrevistas, nos momentos em que a pesquisadora aguardava os entrevistados e, também, enquanto circulava pelo órgão, locomovendo-se de um setor a outro. Como as entrevistas foram agendadas conforme a disponibilidade dos entrevistados, ao final totalizou-se 23 idas à Delegacia Sul, incluídas aí as 28 entrevistas com os sujeitos da pesquisa e três entrevistas com um responsável da administração na época (a primeira para pedir autorização para a pesquisa, a seguinte para obter maiores informações sobre a unidade e apresentar o instrumento de pesquisa e a última, a fim de esclarecer alguns pontos que não haviam ficado claros nas entrevistas).

Antes de autorizar o estudo, o representante da administração demonstrou preocupação em saber se a pesquisa, de alguma forma, poderia comprometer o sigilo fiscal e, para isto, quis entender os objetivos da dissertação e ver o roteiro de entrevistas. Também foi necessário fornecer ao órgão duas vias da carta da Universidade apresentando a pesquisadora, uma para ser arquivada e a outra para ser apresentada a cada entrevistado antes da realização da entrevista. Além disto, solicitaram que fosse elaborado um documento com informações sobre a pesquisa e no qual a pesquisadora se comprometesse em utilizar os dados obtidos exclusivamente para fins acadêmicos e de forma alguma identificasse os entrevistados.

Exceto nos momentos em que aguardava na recepção e durante a realização das entrevistas, a pesquisadora foi acompanhada por um representante da administração que foi o facilitador local da pesquisa, pois foi quem contactou as chefias e apresentou a pesquisadora aos servidores antes das entrevistas. Foi combinado que a pesquisadora não circularia sozinha pelos ambientes, mas seria acompanhada pelo servidor-facilitador. Além disto, as entrevistas

teriam que ocorrer em ambientes nos quais a pesquisadora não pudesse ter acesso a informações confidenciais.

A escolha dos entrevistados deu-se de forma espontânea. Após a pesquisa ser autorizada pelo Delegado Adjunto da Delegacia Sul, o servidor-facilitador enviou um e-mail a todas as chefias dos setores da Delegacia explicando a pesquisa, apresentando a pesquisadora e solicitando que passassem a informação a seus subordinados e verificassem quais deles se prontificariam a serem entrevistados. Neste e-mail foi informado, também, o número de pessoas a serem entrevistadas por setor.

A administração do órgão pediu que fosse informado um número aproximado de servidores, pois facilitaria a organização das entrevistas. Assim, o critério utilizado para se chegar ao número foi contemplar servidores de todos os setores da Delegacia Sul, sendo que aqueles com maior número de servidores fossem também os que tivessem o maior número de entrevistados. Procurou-se, também, pensar em um número que pudesse proporcionar maiores informações dentro do prazo que se dispunha para a pesquisa.

Todas as chefias autorizaram a pesquisa, algumas mais rapidamente que outras. À medida que os servidores iam sendo liberados, as entrevistas eram feitas. Os nomes e telefones dos servidores que se colocaram à disposição foram passados pelo servidor-facilitador à pesquisadora, que fez contato telefônico prévio com cada um deles, consultando sobre o interesse em participar da pesquisa e sua disponibilidade. Assim, as entrevistas foram agendadas e realizadas entre os meses de junho e setembro de 2009.

Desde o primeiro contato na Delegacia Sul a pesquisadora foi bem recebida. Tanto no contato com a administração quanto nas entrevistas com os servidores todos foram muito receptivos. Na maioria das entrevistas, os servidores portaram-se com naturalidade, sem demonstrar constrangimento frente aos questionamentos. Alguns, de início, mostraram-se receosos sobre quais seriam os objetivos da pesquisa, mas, após as explicações, concordavam em responder. Muitos comentaram estarem contentes em participar da pesquisa, alegando que o setor e a instituição precisam de estudos acadêmicos, a fim de conhecerem suas peculiaridades. Ao final, boa parte deles mostrou interesse em conhecer os resultados desta dissertação.

Como parte da “preparação do material” (Bardin, 2009, p. 126) todas as entrevistas foram transcritas e posteriormente examinadas por meio da análise de conteúdo (Bardin, 2009). Segundo a autora, a análise de conteúdo consiste de

(...) um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos

relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 2009, p. 44).

Foi realizada a análise de conteúdo por categorização e o critério utilizado foi o semântico, ou seja, optou-se por categorias temáticas. Além disto, as categorias não foram dadas previamente, mas resultaram da análise progressiva dos elementos, chamada por Bardin (2009, p.147) de “procedimento por acervo”. Optou-se pela categorização por esta ter como objetivo fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados em bruto. Essa classificação implica a investigação do que cada um deles tem em comum com os outros, sendo o agrupamento feito pela parte comum de cada um deles (BARDIN, 2009).

Conforme assegurava o termo de consentimento livre e esclarecido (vide apêndice C, p. 176) de que os dados obtidos são sigilosos e as identidades dos respondentes não seriam reveladas, optou-se, neste trabalho, por utilizar-se nomes fictícios. O nome foi preferido ao número para tratar o entrevistado de forma mais pessoal e também para tornar a leitura mais agradável. Além disto, as idades foram transformadas em faixas etárias e o tempo no cargo tratado, também, dentro de faixas. Para as faixas de tempo no cargo foram convencionados nomes que nada tem que ver com a realidade do órgão e têm função unicamente didática neste estudo. A escolha destes nomes foi inspirada na nomenclatura dos níveis de carreira utilizadas em empresas privadas, resultando nas seguintes classes: profissional júnior (cerca de três anos no cargo); profissional intermediário (de 5 a 7 anos no cargo); profissional pleno (de 10 a 14 anos no cargo); profissional sênior (de 22 a 27 anos no cargo). As faixas foram formadas pelo maior e o menor tempo de serviço no cargo, de forma que os anos que não estão compreendidos nestes valores não foram encontrados na pesquisa. Tal critério foi utilizado tanto para analistas quanto para auditores.

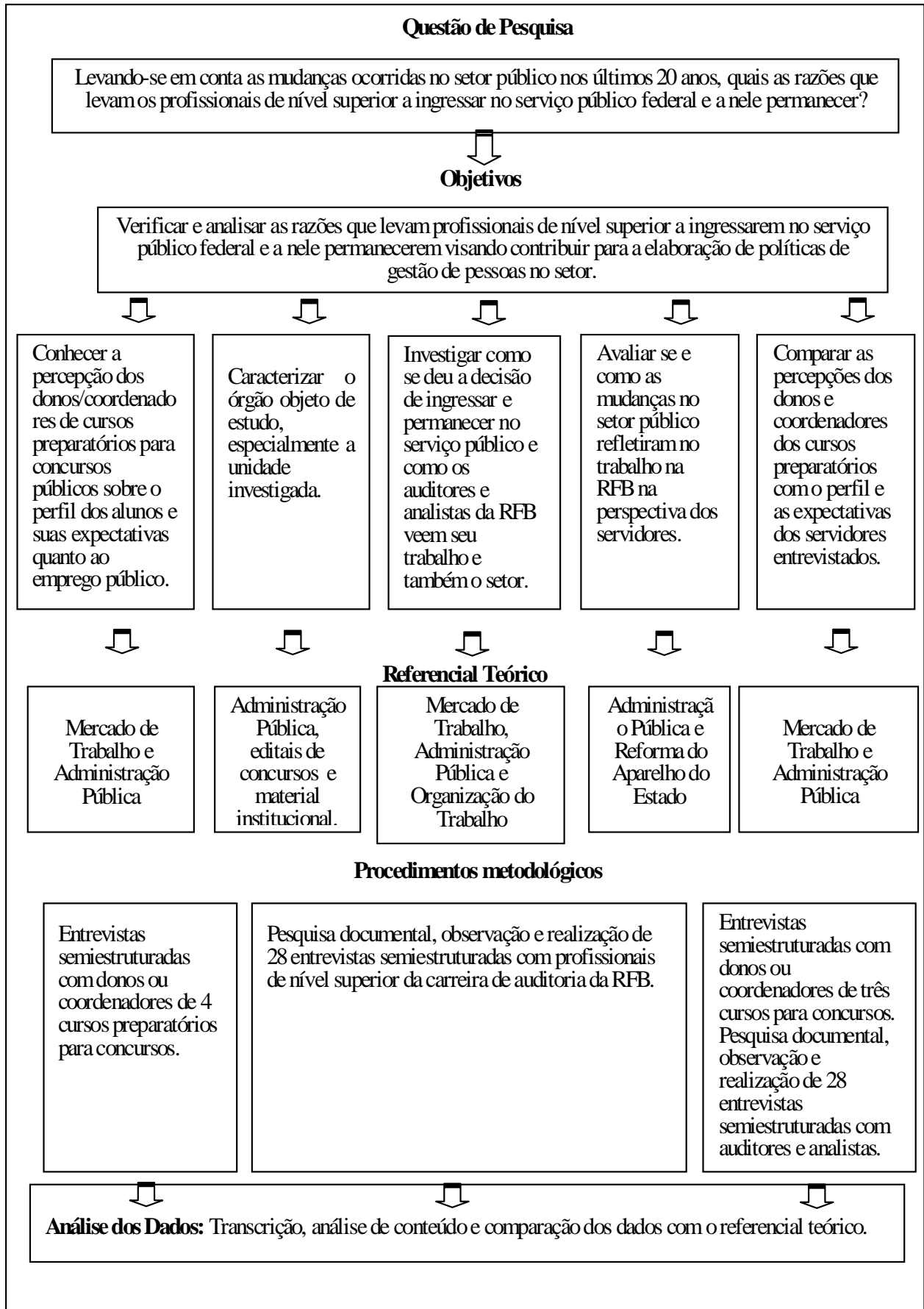
Também com intuito de preservar a identidade dos entrevistados, preferiu-se mencionar somente a área a que pertence o curso de graduação concluído. Do mesmo modo optou-se pelo uso de uma terminologia neutra para os setores, seguindo a codificação utilizada pelo próprio órgão, pois, dependendo do nível da unidade, há uma denominação e uma sigla diferentes para referir-se a setores que desenvolvem trabalhos semelhantes, o que terminaria por identificar a unidade na qual se realizou a pesquisa. Assim, todos serão tratados com a terminologia “setor” e a letra “X” será usada nas siglas para substituir as letras que poderiam identificar a unidade.

Como dados secundários foram utilizadas informações disponibilizadas pelo órgão em seu site institucional, chamadas por Gil (2007) de “registros institucionais escritos”, e consulta a materiais de acesso público, como editais de concursos públicos divulgados no

Diário Oficial da União (DOU) e, ainda, informações complementares, como demanda por vaga, disponibilizadas pelas bancas organizadoras dos concursos públicos.

Conforme Stake (2000), de modo a reduzir a probabilidade de interpretações errôneas recorre-se à Triangulação dos Dados, processo que utiliza múltiplas percepções, a fim de clarificar significados, além de identificar diferentes perspectivas. Para Yin (2001), a Triangulação dos Dados é proporcionada pela busca de diferentes fontes, isto é, confrontar as informações obtidas para verificar se convergem ou não e em que aspectos. Também para Vergara (2005), “a triangulação de dados refere-se ao uso de diferentes fontes de dados. Nesse contexto, é sugerido o estudo de um fenômeno a partir de diferentes momentos (tempo), locais (espaço) e pessoas (informantes)”. Ainda, segundo a autora, a triangulação dos dados é uma estratégia que permite validar os resultados encontrados e é uma alternativa para obtenção de novas perspectivas.

Assim, buscou-se, por intermédio das entrevistas nos cursos preparatórios para concurso e daquelas realizadas com auditores e analistas da RFB, bem como pela análise de documentos e pela observação *in loco*, utilizar-se de diferentes fontes de dados que permitissem confrontar as informações obtidas, de forma a aprofundar-se no tema e evitar, conforme Stake (2000), interpretações errôneas, levando a termo o trabalho proposto.



Quadro 5 - Estrutura da Pesquisa
Fonte: elaborado pela autora.

10 OS CURSOS PREPARATÓRIOS PARA CONCURSO

Foram entrevistados donos ou coordenadores de quatro cursos preparatórios para concurso situados no Estado, sendo uma entrevista eliminada – estabelecimento C – pois a entrevistada conhecia superficialmente os temas abordados. Os estabelecimentos foram escolhidos por conveniência e por aceitarem responder à entrevista.

A seguir, no Quadro 6, são apresentadas algumas informações sobre os cursinhos que tiveram donos ou coordenadores entrevistados.

Estabelecimento	Localização	Ano de fundação	Entrevistado
A	Porto Alegre	1966	Fundador e dono
B	Porto Alegre	2003	Fundadores e donos
C	Porto Alegre	1995	Assistente Administrativo
D	Santa Cruz do Sul	2002	Coordenador

Quadro 6 - Caracterização dos cursos preparatórios para concursos públicos

Fonte: elaborado pela autora.

O objetivo foi conhecer o perfil e as expectativas dos candidatos a concursos públicos, segundo a ótica dos diretores ou coordenadores destas escolas. Assim, foram questionados sobre as características dos candidatos, o que estes buscam no serviço público, quais os concursos mais procurados, entre outros aspectos.

Em termos de instalações físicas os estabelecimentos são semelhantes. Logo na entrada há a recepção e, principalmente, nos estabelecimentos A e B (e também no estabelecimento C cuja entrevista foi desconsiderada) há murais, nos quais há informações sobre concursos públicos em aberto e outros que estão autorizados pelo MPOG. Também há depoimentos e, ainda, fotos de candidatos aprovados em concursos, nas quais os donos e coordenadores aparecem ao lado dos estudantes. Em alguns casos, a escola oferece uma festa de comemoração para os aprovados. Esta acaba sendo a melhor propaganda para as escolas e também acaba estimulando os alunos. Os sites das escolas são bem estruturados, divulgando informações sobre concursos e sobre os cursos que os estabelecimentos estão oferecendo.

Dados como número de aprovados em concursos anteriores são divulgados ao lado das propagandas de novos cursos.

10.1 A PROCURA POR CONCURSOS PÚBLICOS

Os entrevistados consideram que está se criando, nos gaúchos, a mentalidade de investir em concursos públicos e constataam uma procura crescente por preparação para concursos nos últimos anos. Para o entrevistado que trabalha no interior do Estado, entrevistado D, a cultura de “servidorismo público”, como denomina, é mais comum em Porto Alegre que nas cidades do interior, nas quais a maioria dos trabalhadores está vinculada a grandes indústrias.

Conforme o dono do curso A, a procura por concursos públicos sempre foi crescente, equivalendo ao aumento vegetativo da população. Salientou, porém, que as notícias divulgadas pela mídia sobre recessão na economia a partir do final de 2008, como fechamento de empresas e demissões, acabaram direcionando um contingente maior de candidatos ao serviço público. Segundo ele, no momento em que ocorreu a entrevista já era possível notar uma maior demanda decorrente do medo do desemprego. Notícia divulgada pelo jornal *Folha online* afirma que a procura por cursinhos no início de 2009 aumentou cerca de 40% em relação ao mesmo período no ano anterior (LIMA, 2009).

O binômio estabilidade e remuneração apareceu nas respostas dos três entrevistados, quando questionados sobre o que os candidatos buscam no setor público. Os três referiram-se, principalmente, aos cargos de nível médio com remunerações entre R\$ 4.000 e R\$ 5.000 que são atrativos tanto para candidatos com este grau de instrução quanto para aqueles com superior completo. Ressaltavam que muitos profissionais com superior completo não recebem remunerações nestes níveis.

Conforme o entrevistado A, o que os estudantes buscam em primeiro lugar é a estabilidade, ou seja, um emprego que não seja afetado por crises econômicas. Além disto, comentou sobre a instabilidade inerente ao vínculo contratual na iniciativa privada, pois pode romper-se arbitrariamente por decisão da empresa. Menciona, também, a sedução exercida pelas altas remunerações em alguns cargos ou empregos.

Sempre foi muito atrativo porque ofereceu sempre e continua sendo, como regra geral, os melhores salários e a grande segurança. Na atividade privada os salários são menores, não estou falando das exceções, é lógico, estou fazendo uma média,

são menores, e a segurança ela não existe. Enquanto a pessoa estiver produzindo o máximo para a empresa, ela vai muito bem, obrigada. No momento em que cai essa relação, seja qual for o motivo, doença, filho, independentemente do motivo, idade, é dispensada (Entrevistado A).

Para o entrevistado D, como a estabilidade existe, na prática, tanto em empregos quanto em cargos públicos, o diferencial para a escolha de qual concurso prestar recai sobre a remuneração. Quando se referiam ao que seria um concurso “melhor” estava implícita a ideia de ser um cargo com remuneração superior.

(...) a primeira coisa que todo o mundo quer é estabilidade. Depois que eles prestam o primeiro concurso, faz um curso preparatório e pegam um gostinho pela coisa vê que existe a possibilidade de ir mais adiante, começam a acreditar no potencial deles, ‘mas é tão fácil conseguir a aprovação’. Pra ti ter uma ideia, tem uma turma aqui que tá no 5º, 6º, 7º, 8º curso preparatório, tão sempre aqui, sempre, sempre, eu joga na mídia e o pessoal vem. E já passaram em 2, 3, 4 concursos estão sempre galgando algo melhor: ‘opa aquele lá paga melhor, vou pra lá’ (Entrevistado D).

É justamente a busca por um concurso “melhor” que vai caracterizar uma classe de estudantes conhecida na mídia e nos cursos preparatórios como “concurseiros”, aqueles que não se detêm até serem aprovados no cargo almejado. Os entrevistados comentaram ser possível identificar estes alunos em seus estabelecimentos, pois iniciam na preparação para um concurso e seguem estudando também para outros. Reconhecem que, além do tempo investido em estudo, os candidatos investem também dinheiro na preparação, como demonstram as falas dos entrevistados B1 e B2, a seguir.

(...) são idealistas e normalmente param quando chegam ao objetivo, alguns estudam muito pra serem juízes e conseguem, outros vão comendo pelas beiradas, vão começando pelos concursos menores, vão galgando posições, vão subindo, aí vai depender de uma realidade própria sócio-econômica, porque tem gente que precisa trabalhar pra pagar o estudo, estudo é uma coisa cara, um investimento, mas é caro. (Entrevistados B1 e B2).

Observa-se que os entrevistados divulgam para seus alunos a possibilidade de alcançar uma remuneração superior no serviço público, o que é comprovado pelos estudos de Moriconi (2007), se consideradas as remunerações médias ofertadas por um e outro setor. No entanto, conforme evidenciado por Braga (2007) o setor público oferece remunerações superiores à iniciativa privada quanto menor for o grau de instrução do candidato, ou seja, para candidatos com somente ensino médio, o setor público realmente oferece remunerações superiores. Para profissionais graduados em início de carreira o retorno financeiro ainda é superior no setor público, além do que, somado a isto, muitos cargos e empregos públicos não exigem experiência. Porém, ao longo do tempo tal tendência se inverte, pois quer seja com o tempo de experiência ou com mais anos de estudo, a iniciativa privada, em média, oferece remunerações superiores, fato este omitido nas falas dos entrevistados.

Além destes fatores em comum, os entrevistados salientaram outros aspectos, como *status* e uma rotina de trabalho que qualificaram como mais *light*. A atividade em si não foi mencionada espontaneamente por nenhum dos entrevistados.

Para os entrevistados B1 e B2, além dos atrativos da estabilidade e da remuneração há, ainda, um terceiro elemento que está relacionado a uma representação social do serviço público “trabalhar pouco e ganhar muito”, porém destacam que tal postura não é assumida abertamente, e sim de uma forma velada, pois atualmente há o entendimento de que o trabalho no setor vem mudando. Mesmo assim, percebem que há este interesse secundário por parte de alguns alunos.

Os dois principais: estabilidade, segurança no emprego e uma boa remuneração, aí, claro, talvez veladamente, mas isso ninguém diz, que é não fazer nada, até porque está caindo por terra isso é coisa de antigamente, dizer que ganha muito e não faz nada, mas é diferente, o ritmo imposto pela administração pública é diferente do imposto pela administração privada (...) mas está mudando isso hoje o pessoal está entrando e está trabalhando, eu sei porque eu vejo o pessoal, justamente os alunos falam que é pauleira. (Entrevistados B1 e B2).

Para o entrevistado A, soma-se a estes fatores o *status* atribuído a alguns cargos, como os do Poder Judiciário e das áreas de fiscalização, no Executivo. Considera que na Capital do Estado o *status* associado a um cargo é proporcional à remuneração ofertada, independente da esfera do governo. Já o entrevistado D relatou que no interior do Estado ainda prevalece a ideia de que trabalhar em banco confere *status*, opinião transmitida principalmente pelos pais dos candidatos que viveram em uma época em que os funcionários do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal gozavam de estabilidade, boa remuneração, boas condições de trabalho e, portanto, *status*. Pelo convívio com os estudantes, ele considera que, no imaginário cultural da região, ainda seja conferido maior *status* a quem trabalha em banco que em cargos do judiciário, por exemplo.

O entrevistado D salienta que a diferença de regime contratual, quer dizer, celetista (em bancos) ou estatutário (servidores da Justiça) inicialmente não preocupa os candidatos, pois a maioria não tem conhecimento das vantagens e desvantagens de cada um. Além disto, comentou que os alunos costumam temer concursos da área jurídica em função de demandar muito conhecimento de legislação.

No entanto, há muitos estudantes que almejam algum cargo ou órgão específico, mas quando são aprovados em outros concursos acabam acomodando-se antes de conseguir aquele almejado. À diferença dos concurseiros, alguns decidem parar de estudar por um tempo, porém aos poucos se acomodam e não retomam, pois já conquistaram o principal, conforme

os entrevistados, que seria a estabilidade. O risco é permanecerem em atividades que não os satisfazem, o que pode-se refletir no desempenho do trabalho.

Os entrevistados B1 e B2 avaliam que o investimento em preparação para concursos públicos seja mais vantajoso que investir em um curso superior. Para eles, o mais interessante seria prestar concurso para cargos de nível médio que ofereçam remunerações superiores às oferecidas pela iniciativa privada. Comentaram, ainda, que muitas vezes são os pais que decidem matricular o filho no curso, o que para eles, é reflexo da preocupação de que o filho garanta uma boa remuneração pelo resto da vida. Como muitas vezes são os pais que pagam o curso, são eles próprios que optam pelo curso preparatório para concurso em vez de um curso preparatório para o vestibular. Esta decisão é endossada e apoiada pelos donos do estabelecimento B, que narram experiências frustradas de profissionais com nível superior completo que estão desempregados. Complementam que após ingressar no serviço público o filho/estudante poderá realizar, se assim o desejar, um curso superior e, neste caso, já arcando com as próprias despesas. Defendem que se o filho fizer uma faculdade e, no futuro, quiser prestar concurso para sua área ou algum concurso de nível superior com remuneração superior, terá mais facilidade em ser aprovado, pois não terá a pressão de estar desempregado.

Chama atenção a forma como se referem ao curso superior, pois conforme defendem a graduação parece atrapalhar a carreira, em vez de abrir oportunidades. Em nenhum momento cogitam que a pessoa possa não gostar do trabalho que vá realizar, pois o mais importante é a remuneração em dia e os bens que poderá adquirir.

(...) é muito mais vantajoso fazer um concurso público, ingressarem no serviço público, ter a estabilidade, uma boa remuneração, bem acima da média da iniciativa privada e de uma maneira bastante rápida. (...) hoje é possível em um concurso de nível médio sair ganhando 4, 5 mil reais por mês, todo o santo mês e pra sempre, enquanto que se vão tentar passar no vestibular da UFRGS, por exemplo, fazer uma faculdade sem pagar, entre aspas, ele ainda vai levar quatro ou cinco anos pra se formar, sem trabalhar, porque fazer faculdade na UFRGS é complicado nos horários e quando termina ele vai ser um desempregado com o canudo na mão e aí é que ele vai tentar ingressar no mercado. O serviço público acaba sendo um atalho pra chegar num projeto de vida, que bem ou mal todo o mundo tem, ter casa própria, automóvel, estabilidade (Entrevistados B1 e B2).

Os entrevistados A e C também relataram ser comum os pais incentivarem os filhos a fazerem concurso assim que terminam o ensino médio, principalmente em concursos para banco, pois costumam ter mais vagas. O entrevistado D conta que muitas vezes é o pai que efetua a matrícula do filho e relatou já ter presenciado situações em que, ao apresentar os cursos da escola para os pais dos estudantes, os pais afirmam que os filhos farão cursinho até serem aprovados em algum concurso “olha aqui ó: enquanto não passar não sai daí” entregam aí pra nós, e ficam, ficam, ficam. Às vezes o pai quer, mas o filho não, tem mais essa, né”.

O que os entrevistados B1 e B2 qualificam como projeto de vida pode ser atraente para uma parte dos candidatos ao serviço público, mas acaba indo contra a ideia de profissionalização e qualificação do funcionalismo público de forma geral, o que é demonstrado por meio da criação de Escolas de Governo em todas as esferas da Administração Pública, inclusive esta foi uma das medidas propostas pela EC 19.

Além disto, essa lógica imediatista e instrumental acaba minando posturas mais substantiva ou ideológicas no serviço público. Para o entrevistado A os candidatos buscam antes “salvarem-se a si mesmos” para depois pensarem em contribuir para a Administração do País e para a sociedade. Ressalta, ainda, que apesar de perceber que há em alguns candidatos a intenção de “fazer a coisa certa”, não manifestam explicitamente esta vontade. Por tratar-se de um grupo bastante heterogêneo, como se discutirá a seguir, as expectativas e os objetivos também se revelam bastante diversificadas.

10.2 O PERFIL DOS ALUNOS SEGUNDO OS DIRETORES E COORDENADORES

Para o entrevistado D, coordenador do curso do interior do Estado, há uma diferença por trás da busca pela estabilidade e pela remuneração entre homens e mulheres. Para ele, o aspecto cultural de ser o provedor do lar ainda pesa sobre o homem, e como a região em que está localizado o curso é marcada por trabalhos temporários na agricultura – realizados pelos safristas – este aspecto tem muito significado. Já para as mulheres ele observa que pode variar muito conforme a idade. As que recém acabaram o ensino médio estão mais preocupadas em ter um trabalho que ele chama de *clean*, poder trabalhar bem arrumadas, em ambiente climatizado, terem sua própria mesa, etc. e, assim, os concursos mais procurados são em bancos públicos. Para este grupo, estes são sinais de *status* social, o que corrobora com o anteriormente exposto por ele de que no interior do Estado trabalhar em banco ainda é considerado como posição de destaque.

(...) pra homem geralmente tem a questão da segurança, tem todo um compromisso cultural de homem ser chefe de família e de prover proventos pra família e tudo mais, ele vê que na iniciativa privada aqui é uma região de fomicultura, tem que trabalhar nas indústrias (...). Do lado feminino, olha só como é complicado: escala de valores. Feminino é ambição e escala de valores. Junta dez menininhas de 18 a 21 anos, o quê que elas querem, andar bem arrumadinhas de terninho e sapatinho mule e se veem atrás de uma mesa bonita num banco. É justamente da idade, se ver lá toda bonitinha. E o bom que depois ela atinge a maturidade, consegue sair, ‘opa, tem mais adiante!’ e procura alguma coisa com o retorno melhor, mas o imediatismo delas nesse momento é se ver num banco, numa prefeitura, que elas conseguem ir

bem arrumadinhas, conseguem comprar uma motinho, um carro, justamente aquela mania do momento, de ela ter aquele provento certo e andar bem arrumada, poder ir pro centro, ter dinheiro pra comprar, ir pra festa, tudo mais. Então se vê direitinho isso aí. Concurso de banco o que tem de *patricia* aqui (...). (Entrevistado D).

Além da diferença de gênero, há outras características dos candidatos a concursos públicos que influenciam no momento da escolha. O entrevistado D relatou que consegue dividir seus alunos em cinco grupos:

O primeiro seriam os aspirantes a cargos para militares, que são procurados por pessoas que normalmente tem relações de parentesco ou amizade com militares ou ex-militares. Ele estima que 90% deste grupo seja do sexo masculino.

O segundo grupo é composto pelos que buscam cargos no magistério. É formado por mais mulheres que homens e, geralmente, não prestam concurso para outros cargos.

Os que buscam bancos e prefeituras formam o terceiro grupo. Eles evitam prestar concurso para a área jurídica por considerar a matéria muito complexa. Salienta que as turmas são bem díspares, bem heterogêneas, com estudantes oriundos, por exemplo, do programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA), de nível médio em magistério e de supletivo, entre outros. Este seria o maior filão de mercado, porém o mais difícil de trabalhar em sala de aula. Os outros dois cursos também salientaram que a maior procura por cursos é para concursos de bancos por dois motivos, um é por tratar-se de empregos públicos de nível médio e outro porque tradicionalmente são os concursos que mais nomeiam²⁸.

Há os que prestam concursos de nível médio na área jurídica, formando o quarto grupo. Considera que são as melhores turmas para trabalhar, homogêneas e que, geralmente já têm conhecimento prévio da matéria por serem concursos que exigem muito esforço e dedicação. São os que oferecem as melhores remunerações entre os concursos de nível médio. Para os entrevistados B1 e B2, na área judiciária os mais procurados seriam os federais, devido à melhor remuneração.

O quinto grupo, para ele, são os cargos de nível superior. São aquelas pessoas que focam em cargos que exigem este grau de instrução e assim se expressam: “agora tenho curso superior, não faço mais nível médio” (entrevistado D). Há também aqueles que já estão colocados no mercado, seja no setor público ou privado, e tem mais tranquilidade para estudar, “vou arriscar, se passar, passei”. Os entrevistados B1 e B2 também comentaram que

²⁸ Embora os editais de concurso para Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banrisul mencionem que o concurso seja para formação de cadastro de reserva, sabe-se que estas organizações têm muita carência de pessoal devido às aposentarias e à alta rotatividade.

candidatos já empregados têm mais tranquilidade para estudar, por não terem o “peso” de estarem desempregados.

Para os cargos de nível superior, a escolha pelo cargo e órgão para o qual prestará concurso é pautada, também, conforme a observação do entrevistado A, pelo curso de graduação. Por exemplo, quem possui formação em Direito busca concursos na Justiça Federal ou Estadual, como os Ministérios Públicos, Procuradorias do Estado ou da União. Aqueles com formação nas Ciências Sociais Aplicadas dedicam-se à área financeira e fiscal.

Para B1 e B2, amigos e familiares influenciam na escolha pelo setor público de forma geral, e não apenas em cargos militares. Observam, também, que muitos dos seus alunos já são funcionários ou servidores públicos que estão se preparando para outros concursos.

(...) um bom percentual é de servidor público que vem justamente buscar um cargo melhor ou porque foram alunos e vem, ou por que passaram, olha só, eles passaram e lá dentro do setor público deles eles estão chegando de sangue novo, e tem aqueles que já estão há mais tempo, já estão saturados de serviço, e procuram por coisa melhor e nos procuram por recomendação. Isso é uma característica que a gente vê. Outro tipo de pessoa que a gente vê aqui na verdade não são ligados ao serviço público, mas são filhos de funcionários públicos, muito parente de funcionário público, às vezes o marido é e vem porque a esposa fez o curso, ou a esposa é funcionária pública e vem o marido, acabam vindo por indicação. Quando tem um na família que é funcionário público e comparativamente aos outros na família, tios, primos, eles notam uma diferença até na questão da tranquilidade, no salário, os outros acabam querendo vir também (Entrevistados B1 e B2).

No estabelecimento D, a faixa etária dos alunos é de 18 a 38 anos, raramente há pessoas com mais idade que são, normalmente, pais de alunos que aproveitam para fazer o curso junto com o filho. O entrevistado A ressaltou que a predominância é de pessoas mais jovens. Já para os concursos “na área fiscal, fiscal de tributos estaduais, federais, a média deve andar por 38 anos, coisa assim, (...) uma média alta. Me lembro que a última vez que fiz aqui deu 38 anos a média dos alunos que estavam se preparando”. Porém, para ele os mais jovens têm melhores condições de se sair bem em concursos.

Além disto, os três destacaram que a participação feminina nos cursos preparatórios vem aumentando. Embora o entrevistado A tenha constatado que na área fiscal ainda predominam os homens, nos cursos para os demais cargos ou empregos públicos observa em sala de aula uma maioria feminina. Os entrevistados B1 e B2 confirmaram esta predominância feminina e falaram, inclusive, em inversão no percentual de participação masculina X feminina nos cursos. Citaram o exemplo do curso para o cargo de oficial de justiça que antigamente era procurado predominantemente por homens. A prova disto é que, em 2003, quando tiveram o curso preparatório, 80% dos alunos eram homens, já em janeiro de 2009, 80% dos alunos que estavam se preparando para este cargo eram mulheres. Para os

entrevistados B1 e B2, isto decorre de dois motivos: há mais mulheres que homens na população e as mulheres estão correndo atrás da sua independência e seu lugar no mercado de trabalho.

O entrevistado A repara que os concursos de nível médio tendem a ser o ponto de partida, mas não o objetivo final dos estudantes. Principalmente os mais jovens prestam concurso para cargos de nível médio até estarem aptos a prestar concursos de nível superior, seja porque ainda não concluíram o curso e querem fazer a faculdade com mais tranquilidade em termos de tempo e dinheiro ou porque não têm a formação para os cargos de nível superior. Já os mais velhos tendem a se acomodar e permanecer em cargos de nível médio.

[cargos de nível médio] como um trampolim, mas não como objetivo final. Até posso te dizer que pessoas com mais idade, talvez, isso seja um objetivo final, o jovem não, ele quer como trampolim. Sei lá, não vou dizer um número, mas seguramente pessoas com mais de 45, 50 anos, os senhores, as senhoras, talvez, já se satisfaçam com esses de ensino médio. Jovem não, jovem faz nítida e claramente para trampolim, para ficar mais fácil para cursar uma faculdade, até de tempo, porque tem certas vantagens legais. (...) além da remuneração que possibilita custear as despesas do estudo (Entrevistado A).

Questionados sobre o que observam de ex-alunos e alunos em termos de satisfação com o trabalho, o entrevistado A salientou que grande parte das vezes recebe um retorno positivo dos ex-alunos. Ele e o entrevistado D concordaram que o emprego público que mais gera insatisfação é em bancos. Destacam que muitos alunos que foram nomeados nestes concursos retornam à escola, a fim de se prepararem para outros órgãos por não terem gostado do trabalho por estar muito relacionado com vendas.

Após as entrevistas com os donos/coordenadores de cursinho, partiu-se para a pesquisa com os auditores e analistas da Delegacia Sul da RFB a fim de conhecer as razões que os influenciaram a buscar o serviço público e como o veem após terem tomado posse. Assim, pôde-se comparar a percepção dos donos/coordenadores de cursinhos com as trajetórias profissionais e impressões de servidores daqueles dois cargos.

A seguir, será apresentada a unidade da RFB na qual se realizou a pesquisa com auditores e analistas – a Delegacia Sul – e, após, a caracterização dos 28 sujeitos entrevistados.

11 CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE ESTUDADA: A DELEGACIA SUL

Na Delegacia Sul há cerca de 100 auditores²⁹ e 40 analistas, sem contar aqueles lotados nas agências subordinadas à DRF. Há, ainda, cinco ATAs, sete funcionários do SERPRO, cerca de 10 egressos da Previdência³⁰, 23 estagiários e 34 terceirizados. Estes profissionais estão divididos por setores, conforme a necessidade do órgão.

Os departamentos presentes nas Delegacias variam conforme seu nível. Na DRF analisada os setores são os seguintes³¹: Setor de Orientação e Análise Tributária (X-ORT), responsável pelas atividades de orientação e análise tributária; Setor de Controle e Acompanhamento Tributário (X-CAT), responsável por realizar as atividades de controle e cobrança do crédito tributário; Setor de Fiscalização (X-FIS), ao qual compete realizar as atividades de fiscalização, inclusive as de revisão de declarações, diligência e perícia; Setor de Programação e Logística (X-POL), responsável pelas atividades relacionadas à programação e execução orçamentária e financeira, logística, comunicação administrativa, gestão de documentos, de apoio administrativo, gestão patrimonial e administração de mercadorias apreendidas; Setor de Tecnologia da Informação (X-TEC), cuja responsabilidade é executar as atividades de tecnologia e segurança da informação; Centro de Atendimento ao Contribuinte (CAC), ao qual compete executar as atividades de atendimento ao contribuinte; (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2009).

O X-FIS é o que mais demanda auditores, abarcando 50% destes servidores na Delegacia Sul. A outra metade dos auditores divide-se, em ordem decrescente de presença, entre X-ORT, X-CAT, Fiscalização Aduaneira, X-TEC e Gabinete. Quanto aos analistas, 50% deles estão divididos entre X-ORT e CAC e os demais, em ordem decrescente, estão presentes no X-CAT, X-POL, X-FIS, X-TEC e Fiscalização Aduaneira. Como se pode perceber, não há auditores trabalhando no X-POL, tampouco no CAC, assim como não há analistas no Gabinete.

²⁹ Contando os auditores fiscais oriundos da Seguridade Social.

³⁰ Analistas e técnicos do INSS que passaram a trabalhar em funções de apoio na Delegacia Sul.

³¹ Há setores que só existem na Delegacia Sul e, para que ela não fosse identificada, optou-se por considerar as atividades destes como incluídas em outros. A administração da Delegacia participou deste processo, indicando em quais setores aquelas atividades e os servidores lá lotados poderiam ser considerados.

As atividades da Delegacia Sul funcionam em localidades distintas. O prédio construído para abrigar a Delegacia tem cerca de 20 anos e conta com quatro andares. Ali está concentrada a maior parte de suas atividades, bem como o maior contingente de pessoal. O maior fluxo de atendimento ao público também se dá neste prédio, no qual funciona o Plantão Fiscal, o CAC, o X-ORT e o X-CAT, setores que costumam atender contribuintes. E, ainda, o Gabinete, o X-TEC e o X-POL. O acesso se dá por rampas ou escadas, não havendo elevador.

Próximo a este prédio, a RFB aluga os dois últimos andares de um edifício comercial, mais moderno e elegante que o prédio próprio. Especificamente nestes dois andares alugados estão alocados os departamentos de fiscalização de tributos internos e previdenciários (X-FIS), e a fiscalização aduaneira³². Raramente há atendimento de contribuinte e, quando ocorre, é por solicitação da própria RFB. Chama atenção que à exceção de uma das entradas do 14º andar, todas as demais portas deste e do andar acima permanecem trancadas durante todo o expediente. Para ingressar, precisa-se estar acompanhado por alguém do órgão que esteja autorizado a solicitar a chave de entrada. A justificativa é o de sigilo fiscal e motivos de segurança. Neste prédio há dois elevadores que atendem a todos os andares.

Em quase todos os ambientes há música e ar-condicionado. No prédio próprio e no alugado há salas próprias para atender o contribuinte e para realizar reuniões. As salas de atendimento ao contribuinte são menores que as salas para reunião e abrigam, normalmente, apenas duas pessoas. Ruth (Auditor Sênior) referiu-se à sala de atendimento ao contribuinte de seu setor como “sala do castigo”. A maioria das entrevistas ocorreu nestas salas.

No acesso principal dos prédios há, no mínimo, um segurança. Na portaria do prédio principal, há sempre um ou dois guardas e uma recepcionista, responsável, também, por entregar as senhas de atendimento aos contribuintes que vão ao plantão fiscal ou ao CAC. Nos andares alugados, há um guarda em cada andar, exatamente na saída dos elevadores. Ali não há recepcionistas, são os próprios servidores que atendem quem eventualmente chega.

A seriedade e a formalidade do ambiente chamam a atenção desde a entrada. Chegando ao prédio antigo, percebe-se a sobriedade da estrutura e das cores, pois predominam os tons de cinza, com pisos, rampas e paredes em cimento queimado. Contrastando, há a logomarca do órgão em seu tradicional azul escuro que combina com a cor dos corrimãos, pintados do mesmo azul-escuro ou laranja. As divisórias dos setores no prédio próprio e no alugado são em tom creme, envidraçadas na parte superior e servem para separar

³² Em setembro de 2009, por ocasião da troca de administração, a Fiscalização Aduaneira foi transferida para o prédio antigo.

as equipes de trabalho. Observou-se que há poucas pessoas trabalhando em cada sala, geralmente duas ou três. Ao circular pelos ambientes, foi possível perceber que as portas destas salas permanecem predominantemente abertas e, ao passar, é possível ver os servidores em suas mesas e computadores.

Em função da unificação dos dois órgãos, os auditores da receita previdenciária que trabalhavam naquela cidade foram transferidos para o prédio da receita fazendária e passaram a trabalhar juntos. Para abrigar este contingente de auditores foi necessário alugar os dois andares no prédio próximo, pois não havia espaço físico para todos. No início do processo de migração, foram feitas reuniões para planejar a mudança e, desde o final de 2007, os auditores de origem fazendária e os de origem previdenciária estão trabalhando em conjunto.

A Delegacia Sul tem uma singularidade que é o fato de, no geral, os servidores permanecerem por pouco tempo na unidade. Na entrevista com o servidor do Gabinete e também nas falas dos entrevistados, houve menção ao que chamam de “Delegacia de Passagem”. Por sua localização geográfica, muitos dos que lá assumem visam a pedir remoção para outras localidades do Estado ou até mesmo para unidades em outros Estados. Exemplo disto ocorreu em 2006, quando diversas pessoas tiveram autorizadas as remoções e, em função disto, muitos auditores e analistas do último concurso assumiram na Unidade. Também aqueles que estão em zonas de fronteira conseguem mais facilmente remoção para esta Delegacia que para capitais, o que faz com que optem por trabalhar nesta unidade para sair mais rapidamente de cidades do interior, mas não desistem de se mudarem para cidades maiores.

Este aspecto se reflete no perfil de chefias da unidade. Alguns chefes tomaram posse logo após o último concurso, ou seja, estão há apenas 3 anos no órgão. Tal aspecto entra em contradição com o entendimento de que um auditor demore em torno de cinco anos para adquirir conhecimento e desenvolver capacidades necessárias para a função. Assim, mesmo antes de dominarem plenamente seu trabalho, já estão em funções de chefia, tendo como responsabilidade, além de orientar e sanar dúvidas dos colegas, em alguns casos, dar o aval ao trabalho por eles desempenhado.

A Delegacia sofreu importantes mudanças a partir do final de 2008, reflexo de modificações ocorridas na administração nacional do órgão. Após 13 anos de administração seguindo a mesma política, em julho de 2008 assumiu como secretária do órgão, posto mais alto na estrutura, Lina Maria Vieira, auditora fiscal de carreira desde 1976, indicada pelo Ministro da Fazenda Guido Mantega para assumir a função. Os antigos secretários foram Everardo Maciel, que assumiu a função no governo FHC, e Jorge Rachid, que, embora tenha

assumido no início do governo Lula foi indicação de Maciel. Ambos seguiram uma linha bastante semelhante de Administração. Já a secretária indicado por Mantega entrou com uma proposta diferente, ligada a posicionamentos do Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal (UNAFISCO), entre eles, tornar o trabalho do órgão mais transparente e adotar políticas de valorização dos servidores.

A ligação política da nova secretária ao sindicato dos auditores fiscais da RFB, o UNAFISCO, pode ser avaliada como uma linha de oposição às administrações anteriores do órgão. Com a mudança na cúpula do órgão, já eram esperadas modificações nas demais funções de administração, como na Superintendência do RS, cujo antigo delegado estava há 16 anos e, posteriormente, nas Delegacias, como no caso da Delegacia Sul na qual a delegada estava há mais de uma década na função.

A troca foi entendida por parte dos auditores como um período de abertura para novas ideias e de reciclagem no órgão. Muitas das funções de chefia foram assumidas por pessoas ligadas à UNAFISCO e, por isto, partidárias da mesma visão de Lina Maria Vieira. A mudança geralmente é salutar e, no geral, assim estava sendo percebida pelos servidores entrevistados. Muitos entrevistados salientaram que ainda não era possível avaliar com clareza as novas políticas, pois fazia pouco tempo que estavam na administração. Sinalizaram, sim, tendências que observavam na condução do órgão. É importante salientar que dentre os entrevistados há aqueles que se apresentaram fazendo parte da administração do sindicato e, por isto, partilhavam das ideias da nova administração.

Em julho de 2009, período em que se realizava a coleta de dados deste estudo, diversos atritos políticos com o governo implicaram a queda de Lina Maria Vieira da secretaria do órgão. Nas entrevistas realizadas a partir de sua saída, percebeu-se uma incerteza quanto ao futuro do órgão e da unidade, pois não sabiam que políticas seriam mantidas e quais descartadas. A troca do delegado da unidade já era esperada e concretizou-se na semana seguinte à finalização das entrevistas, por isto, não foi possível que os entrevistados se manifestassem a este respeito.

11.1 CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS NA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Os 28 entrevistados constituíram-se de 19 AFRFB (vide Quadro 7) e nove ATRFB (vide Quadro 8), sendo 17 homens e 11 mulheres. Entre os auditores estavam 12 homens e sete mulheres e, entre os analistas, cinco homens e quatro mulheres. A paridade homem-mulher seguiu a tendência verificada quando se avalia a participação de homens e mulheres no órgão como um todo, sendo mais equilibrada no cargo de analista.

A idade dos entrevistados revelou-se bastante heterogênea, variando de 26 a 56 anos, com a média situando-se em 39 e mediana em 37 anos. Já a média de idade³³ no momento da posse na SRFB foi de 30 anos, tendo variado de 23 anos a 49 anos, o que permite antever que há sujeitos que ingressam recém-formados e outros com maior experiência de trabalho e de vida. Considerando apenas os auditores, a média de idade foi de 40 anos e no momento da posse, 30 anos. A média de idade dos analistas era de 36 e, no momento da posse, 32 anos. A média de tempo no cargo para os auditores foi de 9,7 anos, variando de três a 27 anos e, para os analistas, média de 3,7 anos no cargo, variando de três a sete anos, o que corrobora com a tendência dos analistas ficarem no cargo até a aprovação como auditor ou em outros concursos. Este foi o caso dos entrevistados Sônia (Auditor Júnior) e Diego (Auditor Pleno) que ingressaram no órgão como analistas (técnicos, na época) e após foram aprovados em concurso para o cargo de auditor.

Além de Sônia (Auditor Júnior) e de Diego (Auditor Pleno), há outros seis auditores cujo tempo no cargo difere do tempo de trabalho no órgão. Cinco deles são oriundos da antiga Receita Previdenciária e estão há cerca de dois anos na RFB (Roque, Lílian, Ivan, Leo e Eva). Há, ainda, uma entrevistada que ingressou no órgão trabalhando no SERPRO e, após formada, prestou concurso para auditora.

Sete deles são solteiros, 18 casados³⁴ e três divorciados. Quatorze deles têm de 1 a 2 filhos. Antes da aprovação da nomeação nenhum entrevistado residia na cidade para a qual foi designado. Após a posse, 18 mudaram-se para a cidade da Delegacia Sul, a fim de estarem

³³ Para os cinco auditores fiscais advindos da Receita Previdenciária, considerou-se a idade no momento do ingresso na antiga Receita Previdenciária.

³⁴ Os entrevistados que declararam morar com companheiro ou união estável foram considerados como casados.

mais próximos do local de trabalho, oito estão residindo em uma cidade maior e outros três residem em cidades menores próximas à Delegacia Sul.

A maioria dos entrevistados (19) nasceu no Estado do Rio Grande do Sul, três em São Paulo, três no Paraná, dois no Rio de Janeiro e um em Santa Catarina. Entre os gaúchos, a maioria é natural do interior do Estado (13) e seis são da RMPA. Dos nove sujeitos de fora do Estado, dois estavam residindo permanentemente no Rio Grande do Sul na ocasião do concurso, já os demais vieram para o Estado depois de aprovados no concurso. Um gaúcho residia em outro Estado até o momento da posse.

Os cursos de graduação mais presentes entre os entrevistados foram Engenharias diversas (7), Administração (6), e Ciências Contábeis (5). Considerando os cargos separadamente, observou-se que os auditores têm formação predominante em cursos das Ciências Sociais Aplicadas (11) seguidos pelas Engenharias (5), Ciências Exatas e da Terra (2) e uma pessoa da área de Ciências Humanas. Dentre os analistas, cinco têm formação em Ciências Sociais Aplicadas, dois na área da engenharia e dois na área da saúde. Embora no grupo entrevistado seja possível constatar que os auditores tenderam a formações em áreas que envolvem raciocínio lógico-matemático, enquanto os analistas entrevistados apresentaram formações mais voltadas a um viés humanista, analisando-se dados disponibilizados pelo órgão, nos últimos concursos para auditor e analista as formações universitárias de ambos apresentaram percentuais semelhantes. Para o cargo de auditores, 34% eram formados em cursos de engenharia, 17% em administração e 8% em contabilidade. Dos analistas, 23% engenheiros, 18% administradores e 9% contadores.

Apesar de serem cargos que exigem ampla gama de conhecimento da área jurídica, nenhum entrevistado tem formação superior nesta área. O conhecimento foi adquirido, conforme relato dos entrevistados, em cursos preparatórios para concursos e com muito estudo visando ao ingresso no setor público. Devido à exigência de conhecimento de conteúdo jurídico antes e após a posse, alguns comentaram terem se identificado com a área, em suas palavras, “terem pego gosto” e, por isto, três auditores estão cursando atualmente a graduação em Direito e outro cursou até a metade do curso. Há, ainda, três auditores que iniciaram outros cursos de graduação antes de ingressar na RFB, sem concluí-los. Os analistas estão mais voltados em se prepararem para prestar concurso para o cargo de auditor, sendo que a maioria segue estudando, com mais ou menos afinco.

Os que haviam realizado algum curso de Pós-Graduação (5) o fizeram antes do ingresso na RFB e apenas três analistas concluíram os cursos. Outro analista informou estar cursando uma especialização no período da entrevista. Contrariando a preocupação do

governo com a formação e qualificação dos quadros da Administração Pública, chama atenção que nenhum auditor entrevistado tenha curso de pós-graduação. A justificativa é terem tido oportunidade de realizar, seja pela RFB seja pelo INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), treinamentos específicos que lhes possibilitaram apropriar-se de conhecimentos necessários para a função.

Buscou-se contemplar, nas entrevistas, servidores de todos os setores da Delegacia, proporcional a sua distribuição nos setores. Ao final, foram entrevistados servidores de todos os setores da Delegacia Sul. Nove destes (sete auditores e dois analistas) passaram por mais de um setor desde o momento da posse e quatro já trabalharam em outras unidades.

Dos entrevistados, seis auditores e um analista haviam trabalhado em órgãos ou empresas públicas antes de ingressar na RFB, os demais têm neste órgão a primeira experiência de trabalho no setor público. Para outros cinco entrevistados, o ingresso na RFB foi também o ingresso no mercado de trabalho formal, seja porque haviam sido estagiários (Cléber, Clara e Carlos) ou porque nunca haviam tido nenhuma experiência de trabalho (Sônia e Eva³⁵). Já os demais (15) trabalharam somente como empregados celetistas na iniciativa privada. Caso particular é o de Deise (Auditor Sênior) que trabalhou como terceirizada, prestando serviço à própria RFB.

A seguir, os Quadros 7 e 8 apresentam uma síntese da caracterização dos entrevistados. O primeiro refere-se aos auditores e o segundo aos analistas.

Tempo de Cargo	Nome	Sexo	Faixa Etária	Área do Conhecimento do Curso Superior ³⁶	Tempo Casa ³⁷
3 anos Auditor Júnior	Cíntia	F	31-40	C. Sociais Aplicadas	3 anos
	Carlos	M	26-30	Engenharias	3 anos
	Sônia	F	31-40	C. Sociais Aplicadas	11 anos
	Paulo	M	26-30	C. Sociais Aplicadas	3 anos

³⁵ Foi considerado seu ingresso na Receita Previdenciária.

³⁶ A classificação do curso de graduação por área do conhecimento baseou-se naquela proposta pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

³⁷ Refere-se ao tempo em que estão na Receita Federal. Para os auditores de origem previdenciária foi considerado o momento da unificação.

Tempo de Cargo	Nome	Sexo	Faixa Etária	Área do Conhecimento do Curso Superior³⁸	Tempo Casa
3 anos Auditor Júnior	Márcio	M	31-40	Engenharias	3 anos
	Cléber	M	26-30	C. Sociais Aplicadas	3 anos
	Daniel	M	31-40	C. Exatas e da Terra	3 anos
5 a 7 anos Auditor Intermediário	Lucas	M	31-40	Engenharias	5 anos
	Roque	M	51-56	C. Sociais Aplicadas	2 anos
	Lilian	F	41-50	C. Sociais Aplicadas	2 anos
	Pedro	M	31-40	C. Exatas e da Terra	6 anos
10 a 14 anos Auditor Pleno	Noel	M	41-50	C. Sociais Aplicadas	10anos
	Diego	M	51-56	Engenharias	16 anos
	Beth	F	31-40	C. Sociais Aplicadas	12anos
	Ivan	M	51-56	C. Sociais Aplicadas	2 anos
	Leo	M	51-56	Engenharias	2 anos
22 a 27 anos Auditor Sênior	Eva	F	41-50	C. Sociais Aplicadas	2 anos
	Ruth	F	51-56	C. Humanas	25 anos
	Deise	F	51-56	C. Sociais Aplicadas	34 anos

Quadro 7 - Auditores-Fiscais da Secretaria da Receita Federal do Brasil

Fonte: elaborado pela autora.

³⁸ A classificação do curso de graduação por área do conhecimento baseou-se naquela proposta pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Tempo de cargo	Nome	Sexo	Faixa Etária	Área do Conhecimento do Curso Superior	Tempo Casa
3 anos Analista Júnior	Sandro	M	26-30	C. Sociais Aplicadas	3 anos
	Clara	F	26-30	C. Saúde	3 anos
	Raquel	F	31-40	C. Sociais Aplicadas	3 anos
	Aldo	M	41-50	C. Sociais Aplicadas	3 anos
	Rodrigo	M	31-40	C. Saúde	3 anos
	Rosana	F	31-40	Engenharias	3 anos
	Cláudio	M	26-30	C. Sociais Aplicadas	3 anos
5 a 7 anos Analista Intermediário	Mateus	M	31-40	C. Sociais Aplicadas	5 anos
	Diva	F	51-56	Engenharias	7 anos

Quadro 8 - Analistas-Tributários da Secretaria da Receita Federal do Brasil

Fonte: elaborado pela autora.

12 RAZÕES PARA O INGRESSO NO SETOR PÚBLICO

A seguir são discutidas as razões que levaram os servidores públicos entrevistados a ingressar no serviço público e a escolherem especificamente a RFB. Inicialmente são apresentados os motivos que fizeram com que escolhessem o emprego na área pública para, após, serem discutidos os elementos que foram levados em conta para optarem pelo órgão em que estão. Para aqueles auditores advindos da previdência foi solicitado que discorressem sobre o que avaliaram para prestar o concurso para o INSS.

12.1 FATORES QUE LEVARAM AO INGRESSO NO SETOR PÚBLICO

A primeira pergunta do roteiro de entrevista tratava de como haviam se interessado por ingressar no setor público e o que mais havia chamado sua atenção. Era solicitado que relembassem o período que antecedeu ao concurso e discorressem sobre o que pensavam naquele período.

As respostas dos entrevistados variaram, porém foi possível identificar algumas semelhanças que possibilitaram a criação de categorias inter-relacionadas e não-excludentes, pois com raras exceções os entrevistados sinalizaram ter sido um elemento em específico, mas, sim, uma combinação de fatores que os levou a esta escolha, aspectos estes estreitamente relacionados à história de vida e à trajetória profissional. A opção revelou-se, em muitos casos, um processo complexo, pois, além da decisão não ter sido tomada de um momento para outro, os indivíduos avaliaram uma série de elementos até a tomada de decisão. Destacaram-se, assim, a influência de familiares e amigos, a decepção com as condições de trabalho em empregos anteriores – como ritmo de trabalho, horário, instabilidade do mercado de trabalho – e também insatisfação com a remuneração recebida. O emprego público é visto, também, como possibilidade de mudar de carreira e garantia de melhores condições de trabalho e remuneração em início de carreira, além do ingresso ser baseado no mérito do candidato.

12.1.1 Influência de familiares e amigos

Assim como foi destacado pelos donos/coordenadores de cursinhos preparatórios para concurso, nos relatos dos auditores e analistas foi recorrente a referência à influência exercida por pessoas próximas, como familiares ou amigos, para o direcionamento para trabalhar no setor público. Alguns revelaram terem pais ou irmãos já trabalhando no setor e que estes influenciaram no momento da escolha. Também o fato de terem pessoas próximas atuando no setor fez com que conhecessem melhor tanto as vantagens quanto as desvantagens e por isto fizessem uma opção mais consciente. Foi o caso de dois Auditores Pleno, Beth e Ivan, cujos pais eram servidores públicos, o que fez com que toda sua trajetória profissional fosse direcionada unicamente para instituições públicas.

(...) meu pai era funcionário do BB, emprego que já tem característica público e privada, a minha mãe professora [e] também inspetora de ensino. Então a família já tinha, vamos dizer, uma tradição de emprego no setor público (Ivan, Auditor Pleno).

Em um caso em específico, o entrevistado contou que, além de ser incentivado a trabalhar no setor público, desde criança já nutria simpatia especificamente pelo cargo de auditor e pelo RFB, em virtude de acompanhar a realidade do pai, auditor fiscal. Este foi o único caso em que o entrevistado relatou que, desde a infância, recorda-se de pensar em trabalhar na RFB como auditor. Entre os entrevistados, este foi, também, o mais jovem a ingressar como auditor.

(...) meu pai é auditor, então já vem de casa, né? E ele sempre falou que na Receita você tem um bom salário, você tem estabilidade, bom ambiente de trabalho e ele sempre gostou, sabe? E ele sempre me disse, ‘você ta fazendo faculdade e tudo, mas saiba que sempre assim, se você quiser fazer um concurso um dia a Receita é uma boa opção’. Sem contar que ele também já passou pelo concurso, sabe como é, já me deu as dicas, tem que estudar muito (...) vem de casa minha experiência, eu segui um pouco as orientações do meu pai (Paulo, Auditor Júnior).

Ivan e Beth (Auditores Pleno) e, principalmente, Paulo (Auditor Júnior) contradizem a lógica do senso comum, e mesmo de alguns entrevistados, que afirmam que ninguém “sonha em ser servidor público”. Nos casos citados, o conhecimento do funcionamento do serviço no setor fez com que estes entrevistados já traçassem a trajetória profissional direcionada à área pública. Outros entrevistados que não tiveram esta orientação “de berço” relataram que se conhecessem mais sobre o setor e não tivessem se deixado levar por pensamentos de lugar-comum teriam feito antes a opção ou mesmo outros cursos de graduação que facilitassem o ingresso e fossem mais pertinentes com a carreira em órgãos públicos.

Outros relataram não terem conhecimento e não pensarem em fazer concurso até que pessoas próximas os incentivassem – amigos próximos e cônjuges/namorados(as) – que em alguns casos haviam tomado primeiro a decisão de ingressar e após sugeriram para o entrevistado. Foi o caso dos entrevistados Clara (Analista Júnior), Carlos (Auditor Júnior), Rodrigo (Analista Júnior), Márcio (Auditor Júnior) e Cléber (Auditor Júnior).

Quando eu me formei eu tinha muitas dúvidas do que eu gostaria, de qual parte do mercado eu gostaria de trabalhar. Aí tinha alguns amigos que começaram a se preparar para concurso público e tinha um grande amigo nosso que tava estudando para RFB, aí eu comecei a ir atrás, até que eu comecei a estudar para a RFB e até nos cursos preparatórios eu vi que era aquilo que eu queria (Carlos, Auditor Júnior).

Quando eu me formei em 2004, eu tava meio perdido, assim, não tinha muita ideia do que fazer, não cheguei a enviar currículos para trabalhar como empregado porque eu não tinha essa ideia, eu queria ter um negócio próprio, fazer algo neste sentido (...) na época o que me decidiu foi o empurrão da minha namorada, hoje esposa, e basicamente isto. Eu pensava, ‘bah eu nunca vou fazer isto, eu vou ficar aí dois, três anos enfiado dentro de um quarto estudando e ainda arrisco não passar’. Por influência dela, apoio, tudo mais, acabei fazendo (Cléber, Auditor Júnior).

Além da influência da namorada, o entrevistado Cléber (Auditor Júnior) comentou ter duas irmãs que estudavam para concurso havia vários anos e que isto, ao contrário dos demais relatos, acabava por desestimular-lo a fazer concurso público, pois ele acompanhava de perto o esforço das irmãs, que não conseguiam aprovação. Isto o deixava bastante receoso de investir muito e não conseguir ingressar. Atualmente, ambas também são servidoras públicas federais, porém nenhuma delas logrou aprovação nos cargos que almejavam inicialmente.

Há também a entrevistada Rosana (Analista Júnior) que começou a estudar junto com o namorado, tendo sido os dois aprovados para a RFB no último concurso, ela como analista, ele como auditor. O mesmo ocorreu com a entrevistada Ruth (Auditor Sênior): ela e o esposo cursavam o segundo curso superior e estavam com dificuldades de colocação no mercado de trabalho e, assim, por sugestão de amigos, começaram a estudar juntos, foram reprovados no concurso em 1979 e aprovados na segunda tentativa em 1980.

Observou-se que os entrevistados, assim como foram influenciados, também influenciam, hoje, pessoas próximas a prestar concurso para o órgão. É o caso de Deise (Auditor Sênior) que acredita ter tido importante participação na escolha do filho que, paralelamente à faculdade, já está fazendo cursos preparatórios para, posteriormente, prestar concurso para auditor. O entrevistado Márcio (Auditor Júnior) também comentou que, mesmo sua esposa tendo mestrado na área da Saúde, decidiram em conjunto que ela se dedicará a ingressar na RFB. Cléber (Auditor Júnior), que foi influenciado pela namorada, a apoia na decisão de desistir da carreira na área da saúde e prestar concurso para outras áreas. Paulo

(Auditor Júnior) destacou ter colegas que se formaram com ele na Universidade e que atualmente estão tentando ingressar no órgão. “Acho que depois que eu passei eles tão tentando para ver se seguem o mesmo caminho”, declarou ele.

Assim, há casos em que a sugestão de ingressar no serviço público somou-se ao desejo ou à necessidade de partir para uma nova carreira.

12.1.2 Redirecionamento de carreira

Os concursos públicos, de uma forma geral, são percebidos por alguns como uma forma de redirecionar a carreira profissional, seja por opção pessoal, seja pela conjuntura do mercado de trabalho. Neste caso, os concursos para cargos da área de fiscalização são os mais visados por profissionais com nível superior, pois não há exigência de uma área de formação em específico, basta que o candidato possua o superior completo.

Conforme alguns dos entrevistados, o indivíduo precisa optar muito cedo pelo curso universitário e, geralmente, não tem conhecimento sobre o mercado de trabalho, tampouco sobre si próprio, suas preferências e gostos. Além disto, a maturidade pode revelar valores e preferências diferentes dos vislumbrados na juventude.

Eu me formei e quando eu tava já no fim da graduação eu já sabia que eu não queria atuar [naquela área], porque eu não gostei da faculdade que eu fiz. E daí os concursos públicos me foi apresentado por uma colega de faculdade que também não gostava da área que falou que ia fazer isso. Me falou especificamente do concurso da Receita Federal, aí eu falei ‘é isso que eu vou fazer, vou me formar e estudar pra Receita Federal’, eu nunca trabalhei [na área] só fiz os estágios que são obrigatórios, e depois que eu saí, fui direto pros cursinhos preparatórios (Clara, Analista Júnior).

Há casos em que, após a formação universitária e já conhecendo melhor suas preferências, o indivíduo consegue se direcionar para um cargo público no qual se sinta mais identificado que com sua área de formação. No entanto, quando o ingresso se dá unicamente como forma de garantir uma ocupação rentável, abre-se espaço para a frustração com o trabalho e para entendimentos de que não seja possível associar a satisfação e a realização ao trabalho neste setor. Clara (Analista Júnior) pareceu ser um destes casos, pois não vislumbra a possibilidade de associar prazer a um emprego público.

Em alguns casos, este redirecionamento de carreira teve como objetivo a busca por uma melhor qualidade de vida. Foi o caso de um microempresário que apostou no concurso público para a RFB com o objetivo de mudar de vida.

Aldo (Analista Júnior) já havia investido em um pequeno negócio próprio, pensando em redirecionar a carreira, pois antes disto havia trabalhado por nove anos em um banco no qual o governo é o maior acionista, porém saiu por considerar a remuneração baixa e vislumbrar no negócio próprio possibilidades de maiores ganhos e maior liberdade. Conforme ele, o retorno financeiro foi inicialmente maior, mas a liberdade ficou muito comprometida.

Eu antes de entrar na receita eu tinha [um estabelecimento], eu trabalhei durante 16 anos e daí eu cansei de trabalhar sete dias por semana, 30 dias por mês, 365 dias por ano. Eu estava muito estressado. E a coisa não andava (...). Muito trabalho e pouco retorno. Eu não tinha noite, não tinha dia, cansei de estar em uma janta com os amigos e ter que sair pra acender o fogo, porque o forno era à lenha, daí voltar, voltar de novo, e assim era a minha vida (Aldo, Analista Júnior).

Mesmo não sendo donos do próprio negócio, como foi o caso de Aldo, alguns entrevistados revelaram-se decepcionados com aspectos relacionados ao trabalho/emprego anterior.

12.1.3 Decepção com as condições de emprego/trabalho anterior

Alguns entrevistados relataram decepção ou frustração com as condições de trabalho que encontravam em empregos/trabalhos anteriores e isto os fez cogitar o ingresso no setor público. Outros disseram sentirem-se explorados nas empresas e que o ritmo de trabalho intenso acabava interferindo em sua vida pessoal.

Conforme descrito no item 12.1.1, em vários casos o concurso público foi apresentado ao servidor por algum conhecido que acompanhava a sua insatisfação com a condição de emprego/trabalho à época. Em alguns casos, a busca por concursos públicos foi de iniciativa do entrevistado, como Pedro (Auditor Intermediário) que, além de estar decepcionado com a atividade exercida, se incomodava com o fato de ser empregado de alguém que estaria ganhando em cima do seu trabalho e viu no setor público uma forma de trabalhar para a sociedade, sem sentir-se empregado de uma pessoa.

(...) eu tava desde 2002 cansado já do trabalho que eu fazia, eu trabalhava em um escritório de direito (...) e aí que já tinha virado uma coisa repetitiva, maçante e eu tava também tava procurando uma coisa que eu não me sentisse, vamos dizer assim, explorado. Eu via, no escritório especificamente alguns dos sócios com uma carga de responsabilidade bem menor que a minha e uma remuneração muito maior e eu sabia que o que ele ganhava era em cima do meu trabalho e isto começou a me incomodar. (...) eu não queria mais trabalhar como empregado, cheguei a pensar em ter o próprio negócio junto com alguns colegas lá do escritório, mas a coisa não foi

muito pra frente (...) E aí eu comecei a procurar, fui ver no serviço público (...). (Pedro, Auditor Intermediário).

Há aqueles que, apesar de satisfeitos com a atividade antes realizada, relataram situações de descumprimento da legislação trabalhista em empregos/trabalhos anteriores. Cíntia (Auditor Júnior) salientou a dificuldade em conseguir um emprego que atendesse às garantias legais de registro em carteira, um horário fixo de trabalho e que este fosse obedecido, além de permitir o gozo de férias. Outros entrevistados também partilharam da frustração de Cíntia quanto ao horário e ritmo de trabalho a que estavam submetidos na iniciativa privada. Foram descritas, também, situações em que o ritmo de trabalho interferia na saúde do trabalhador e nas suas relações pessoais com familiares e amigos.

(...) não sei se por acaso, onde eu fui procurar emprego sempre o pessoal não queria assinar a carteira ou, se assinava a carteira, pagava um salário menor, e trabalho duro, domingo às vezes, principalmente nessa área de fechamento de mês (...). Nas duas [empresas] era no mesmo ritmo. Nessa primeira a gente entrava, não lembro se era 8 [ou] 9 horas e saía às 7, e se tu saísse às 7 pontual te olhavam com cara feia, tinha que sair às 7 e um pouquinho mais, se tu pegasse a tua bolsa e saísse, ‘Já? Cedo?’ E na outra também, era bastante coisa, bem corrido (...) nem horário de almoço a gente tinha direito, não tinha uma hora, meia-hora, 15 minutos está bom. Então é brabo, tu vai cansando disso, né? E sábado e domingo tu tá tão estressada da semana que nem consegue curtir (Cíntia, Auditor Júnior).

Além disto, Cíntia preocupava-se com o momento em que decidisse ter filhos, pois observava que encontraria resistência por parte dos empregadores e o ritmo intenso de trabalho comprometeria a convivência com o filho.

(...) e tem essa história da tua licença maternidade, eu entrei [no setor público] já tinha 31 [anos], já tinha ideia de ter filhos, então na iniciativa privada eu já estava vendo há muito tempo que ia ser difícil, ia ser corrido, ia ser apertado, ia ser complicado. Então também teve essa, isso pesou bastante (...). (Cíntia, Auditor Júnior).

Lílian (Auditor Intermediário) também ansiava por conseguir um emprego de carteira assinada. Além disto, estava incomodada com as condições de trabalho do local no qual trabalhava. Desde a faculdade desejava prestar concurso na sua área de formação. Ao graduar-se trabalhou em uma Organização Não governamental (ONG) prestando auxílio a meninos de rua. Procurou, então, prestar concurso para cargos que tivessem relação com sua formação universitária.

(...) apesar de gostar do meu trabalho, eu achava que eu precisava de um trabalho melhor. Um trabalho com carteira assinada. (...) aquilo ali para mim eu não queria pro resto da minha vida, o salário era baixo e condições de trabalho também meio ruins, porque eu subia morro, ia pra favela, achava assim, o retorno de satisfação com o trabalho, eu meio que achava que ia mudar o mundo, queria poder ajudar,

mas não é tão fácil assim, ainda mais no Beta³⁹, meninos de rua, favela, era bem complicado e eu me decepcionei bastante. E aí surgiu a oportunidade de fazer concurso público, que era pra Justiça do Trabalho. Foi quando eu entrei, procurando segurança, procurando um salário melhor, condições de trabalho também melhores (Lílian, Auditor Intermediário).

Assim como foi destacado pelos donos/coordenadores de cursos para concursos, a instabilidade no mercado de trabalho apareceu nas entrevistas com os auditores e analistas como geradora de tensão. Leo (Auditor Pleno) optou pelo setor público, mesmo que para isto tenha desistido da carreira como engenheiro civil, devido às inúmeras crises enfrentadas pela construção civil. Relatou que, apesar de ter preconceito com o funcionalismo público, após ser desligado do terceiro emprego, tomou a decisão e começou a estudar.

(...) deu uma crise e eles que tiveram que demitir dois engenheiros e eu estava entre eles, aí eu me desencantei da iniciativa privada, este troço não dá, quando começo a me firmar. Aí foi o momento [em] que eu pensei em fazer concurso, foi em 1984. (...) Aí foi em função de uma conjuntura do mercado de trabalho, de vislumbrar, ‘puxa vida, to formado há sete anos [e] já é o terceiro emprego’. Quando tu acha que te apruma, tu cai de novo (Leo, Auditor Pleno).

Outro engenheiro, o entrevistado Lucas (Auditor Intermediário), informou que pouco conhecia sobre o setor público, mas o que o fez pensar em realizar concurso foi o que chamou de um “momento turbulento”, marcado por muitas demissões na organização em que trabalhava. Para os entrevistados Leo e Lucas, o que mais pesou foi a estabilidade que o setor público oferece.

Embora nem todos os entrevistados tenham se sentido ameaçados de perder o emprego/trabalho e, inclusive, alguns nem tivessem tido experiência profissional antes da RFB, relatos de conhecidos e familiares que haviam passado por demissão ou enfrentado o desemprego pesaram no momento em que avaliaram o ingresso no setor. Assim, a estabilidade do emprego foi um aspecto bastante lembrado pelos entrevistados, mesmo por aqueles que nunca haviam trabalhado.

12.1.4 Alternativa de colocação no mercado de trabalho

Alguns entrevistados relacionaram a sua decisão por trabalhar no serviço público com a falta de oportunidades de emprego no setor privado. Conforme relatado, a experiência profissional é um importante requisito para que se consiga uma boa colocação em

³⁹ Nome fictício para a cidade citada.

organizações privadas. Aqueles que por algum motivo não trabalharam ou estagiaram ou ao formarem-se tinham pouco tempo de experiência, viram no serviço público uma saída, por este permitir acesso a cargos de nível superior sem exigir experiência pregressa no processo seletivo. É o caso de Eva (Auditor Sênior) que, por influência familiar, não trabalhou durante a faculdade e, próximo da formatura, viu-se com restritas possibilidades de colocação profissional.

Quando eu me formei, eu estava já fazendo meu trabalho de conclusão e comecei já a estudar para concurso porque eu vi que eu tinha conhecimento, mas não tinha experiência e daí a colocação era muito ruim no mercado, tá? Por eu não ter iniciado antes. (...) tava fazendo meu trabalho de conclusão em [19]84 e já comecei a dar uma olhada nos concursos que estavam saindo na área (...) na ocasião se criou uma situação que eu verifiquei que como eu estava era muito mais interessante com o conhecimento que eu tinha na época me preparar para um concurso já que eu tava com tudo bem, já que eu tava estudando, tava tudo bem atual na cabeça, diferente quando tu para de estudar e começa novamente (...) a escolha foi um pouquinho direcionada por familiar, e depois por uma constatação pessoal mesmo (Eva, Auditor Sênior).

O caso de Eva reforça o argumento apresentado pelo curso de preparação para concurso B, pois, apesar de ter curso superior concluído, ela não conseguia colocar-se no mercado de trabalho. Seguindo a mesma lógica, Ivan (Auditor Pleno) nem cogitou trabalhar no setor privado. Além da influência da família, optou por trabalhar no serviço público, em função das menores exigências para ingresso e oferecer melhor retorno financeiro em início de carreira, o que corrobora com os resultados encontrados nas pesquisas de Braga (2007) e Moriconi (2007) que em início de carreira se consegue melhores colocação e remuneração e, ao mesmo tempo, não há exigência de experiência nos cargos públicos.

Num primeiro momento o que a gente constata, para início de carreira, quem oferece as melhores condições de salário e faz menos exigências em termos de experiência profissional é o setor público através de concurso. Tu vai mostrar tua aptidão via concurso público mas fica menos sujeito a ter que comprovar experiência. Eu acho que o que mais me motivou foi o que eu poderia obter inicialmente no setor público, condições, salário e tal e que em síntese acho que é a valorização que tu tem, tu é valorizado desde que tu comprove, tu tem uma valorização de saída melhor. (Ivan, Auditor Pleno).

Diego (Auditor Pleno), após mais de 10 anos de experiência em sua área de formação trabalhando em grandes empresas privadas da Região Sul do País, encontrava-se desempregado e considerou-se sem boas opções de recolocação em empresas do setor privado, pois já havia trabalhado nas organizações gaúchas que ofereciam as melhores colocações em sua área. Viu, então, no setor público uma alternativa de colocação profissional e uma forma de manter seu padrão de vida.

Já Roque (Auditor Intermediário) foi direcionado ao serviço público por questões conjunturais. Foi obrigado a mudar de carreira pela conjuntura econômica e tecnológica. Com

formação na área das ciências sociais aplicadas e com cursos em informática, era dono de uma microempresa de consultoria na área de sistemas gerenciais, porém com a proximidade da virada do século quando começou o temor com o possível “*bug do milênio*”, as suas empresas-clientes diminuíram os investimentos na área e ele se viu obrigado a buscar uma alternativa de trabalho para se manter. Como já estava próximo aos 50 anos de idade, teria dificuldade para conseguir emprego em empresas privadas, então, viu no setor público a possibilidade de se recolocar no mercado de trabalho, pois, neste caso, não há discriminação por idade, inclusive em caso de empate costuma ter preferência o candidato mais velho. Diva (Analista Intermediária) enfrentou situação semelhante quando, também próxima dos 50 anos, estava buscando colocação no mercado de trabalho, mas conseguir emprego na indústria com esta idade seria muito difícil, mesmo com toda sua experiência.

A não discriminação pela idade relaciona-se, também, com a categoria a seguir, pois a conquista é por mérito sem se levar em conta, entre outras coisas, a idade.

12.1.5 O Ingresso por mérito

Alguns entrevistados valorizaram a impessoalidade do processo seletivo para ingresso. Para Lopes (1998), a obrigatoriedade de concurso público, além da impessoalidade, garante a igualdade para concorrer ao processo e, sendo assim, o candidato é avaliado conforme seu desempenho no concurso, não importando cor, etnia, idade, sexo, orientação sexual ou religião. O fato de serem avaliados de forma imparcial em uma prova de concurso foi vista como um atrativo no serviço público e a aprovação como mérito pessoal.

Eu acho que quando entra num concurso tu fez a prova, ninguém olhou pra tua cara pra ver se tu era bonita, se tu tava bem vestida, se tu estava magra ou gorda, tu fez a prova e colocou ali o teu conhecimento e ninguém te tira isso, é a tua nota. Aqui dentro tu não tem problema, tem essa igualdade de tu entrar num concurso, a gente querendo ou não tem uma subjetividade na escolha na iniciativa privada, ‘pra esse cargo eu quero homem, pra esse quero mulher’, e aqui não, tu estudou (...). (Cíntia, Auditor Júnior).

A aprovação e conseqüente nomeação são vistas como conquista por mérito próprio, recompensa pelo esforço dispendido, algo que dependeu apenas deles próprios. Foi possível perceber que a maioria dos entrevistados sentia-se confortável com o tipo de seleção realizado, alguns mencionaram a aprovação no vestibular em universidades federais e que isto

contribuiu para que tivessem confiança de que, se estudassem, também alcançariam a aprovação no concurso, apesar da concorrência ser maior.

Então o que mais me chamou a atenção foi essa possibilidade de crescimento pelos meus méritos. Se eu lutar eu consigo, o que basicamente dependeria só de mim, então isso me chamava a atenção, o que depender só de mim eu consigo (Márcio, Auditor Júnior).

Três engenheiros criticaram a subjetividade envolvida nos processos seletivos de grandes empresas, especialmente nas dinâmicas de grupo. Segundo eles, os critérios não permitem, em uma manhã ou uma tarde, conhecer o candidato. Contaram que presenciaram colegas “representarem” personagens e ao final conseguirem o emprego, enquanto outros, mais tímidos ou reservados, sentiam-se preteridos. Além disto, na iniciativa privada é necessário impressionar e agradar os superiores tanto para o ingresso quanto para permanência e crescimento na organização. Na iniciativa privada, o ingresso e a promoção são mais associados ao *networking* do candidato e menos ao mérito.

(...) imagina você trabalhar num lugar em que você tem estabilidade e o critério de admissão é objetivo, então eu não preciso impressionar ninguém. Porque eu também já participei de dinâmica de grupo e, olha, é complicado (...). A gente via os candidatos e você sabia quem, eu conhecia muitos deles na própria faculdade, sabia que aquilo que eles tavam dizendo, aquilo que eles tavam vendendo não era bem assim e de certa forma isto era bom para eles. Então eu me sentia meio preterido neste tipo de mercado assim, então, aí acabei encontrando. Sabia que tinha essa alternativa quando eu comecei a conversar com os amigos (Carlos, Auditor Júnior).

Já para assumir funções de chefia, reconhecem que envolve, além do mérito, questões políticas, situação comum em órgãos públicos. Porém, se o servidor não mantiver convicções ideológicas de um extremo ou de outro, há possibilidade de alcançar funções de chefia tanto em administrações que eles próprios caracterizam como mais de esquerda quanto em administrações mais de direita. Além disto, características pessoais como timidez e introspecção foram citadas como inibidores do alcance de chefias na iniciativa privada, assim como ocorreu com o entrevistado Diego (Auditor Pleno), que já havia trabalhado em grandes empresas sem conseguir uma oportunidade de gerência ou diretoria por ser uma pessoa mais reservada e que se descreve como não tendo “jeito” para lidar com superiores hierárquicos. Já considerando sua trajetória no setor público, dos 11 anos no cargo, passou nove deles desempenhando função de chefia de equipe, o que credita ao seu desempenho no trabalho.

Os próprios cursos preparatórios para concurso consideram a aprovação como resultado de muito esforço e perseverança e colocam os aprovados como vencedores, reservando espaços de destaque para fotos e depoimentos em seus sites e murais.

12.1.6 A remuneração

Assim como no caso dos donos/coordenadores de cursinhos, a remuneração atraente foi mencionada por todos os entrevistados da RFB. Três, no entanto, a mencionaram como fator decisivo para a escolha pelo setor público e, também, pela RFB. A maioria a mencionou juntamente com outros aspectos como sendo “interessante”, “atrativa” e que, somada a outras características do emprego no setor público, permitiria uma boa condição de vida.

Sônia (Auditor Júnior) considerou a remuneração como o aspecto mais importante que a direcionou para a área pública, já que não tinha experiência profissional, e aos 20 anos optou pelo cargo de técnico na receita (que hoje não existe mais) sem ter conhecimento do órgão, tampouco do cargo, pois o que lhe importava era unicamente a remuneração. Inclusive ela relatou que não sabia nem que poderia ser mandada para o interior, fato que ocorreu, tendo iniciado no cargo em zona de fronteira.

Os outros dois entrevistados estavam empregados quando tomaram a decisão de estudar para concurso público. Raquel (Analista Júnior) se descreveu como realizada com o trabalho que exercia na iniciativa privada, mas que o salário pago não permitia sua independência financeira. Ela trabalhou por quase duas décadas em uma empresa privada, tendo feito o curso superior e uma pós-graduação que lhe permitiram exercer um cargo de chefia. Mesmo assim, a remuneração não a deixava satisfeita.

(...) eu trabalhei 18 anos numa empresa [privada]. Não fiquei 18 anos no mesmo cargo, eu trabalhei na Empresa Alfa⁴⁰, entrei como menor aprendiz, tinha 16 aninhos e fui sempre crescendo. Aí eu fiz a faculdade sempre procurei crescer, só que daí eu bati no teto com um salário de mil reais. Eu era encarregada da área de materiais e tinha um salário super baixo. Eu achava assim que eu podia ganhar mais. (...) Me dedicava bastante, só que não tinha retorno financeiro, não conseguia nem comprar um carro, eu achava assim, que ficava complicado. E isto me gerava [uma sensação] ‘não, eu quero ganhar mais’. Na realidade eu fui para o lado do concurso da Receita por causa do salário, porque realização profissional eu sentia, não era uma pessoa frustrada, nada. Eu fui, eu vim por causa do salário (Raquel, Analista Júnior).

Noel (Auditor Pleno) trabalhava em uma empresa estatal, porém, após sete anos no cargo, seu salário líquido não chegava a mil reais. Por ser um cargo de nível médio, este deixou de ser interessante para o entrevistado após formado e o fez procurar melhores opções financeiras. As opções consideradas por ele foram concursos para cargos de nível superior,

⁴⁰ O nome da empresa foi modificado para não identificar a entrevistada. Trata-se de uma grande empresa da Região Sul do país.

tendo prestado, principalmente, concursos na área de fiscalização em diversas regiões do País, independente do cargo.

Feita a descrição sobre os aspectos que consideraram para decidir ingressar no setor público, a seguir se discute o que fez com que escolhessem especificamente a RFB.

12.2 A DECISÃO PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Além dos aspectos citados no tópico acima que influenciaram os entrevistados a trabalhar no setor público, há ainda outros que os levaram a optar especificamente pela RFB. Entre estes elementos, destacou-se a possível mobilidade de lotação em diferentes regiões do País, a relação com o curso superior, o *status* social atribuído ao órgão e ao cargo de auditoria e a atividade em si.

Grande parte dos entrevistados realizou concursos para diversos órgãos públicos além da RFB. Já seis deles (Aldo, Márcio, Raquel, Lucas, Paulo e Deise) focaram-se no cargo de auditor. Sete analistas aprovados no último concurso prestaram concurso para este cargo depois de não terem se classificado dentro das vagas abertas para auditor, uma vez que o concurso foi realizado em datas separadas para os cargos. Os outros dois analistas aprovados em concursos anteriores precisaram optar, no momento da inscrição, por um dos dois cargos, em virtude da data e horário da prova coincidirem e, assim, decidiram pelo cargo de analista em função do tempo que teriam para estudar (Diva, Analista Intermediário) ou por acreditar que a concorrência seria menor (Mateus, Analista Intermediário).

Os sujeitos que prestaram concurso para outros cargos e órgãos o fizeram por não terem previsão de edital para a RFB na ocasião ou para terem uma segunda opção, caso não passassem no concurso desejado, porém a maioria destacou que a RFB era o órgão pretendido, como no caso de Carlos (Auditor Júnior) “Acabei fazendo outros [concursos] também, durante o caminho, mas só me deram mais força para continuar estudando para este que eu queria desde o começo”. Mesmo quando aprovados e chamados em outros concursos, optaram pela RFB em função dos aspectos discutidos a seguir.

12.2.1 Possibilidade de transferência para outras regiões

Especialmente quando falavam da decisão de prestar o concurso para a RFB, alguns salientaram o fato de ser um órgão de abrangência nacional e que haveria a possibilidade de transferência para outras cidades do País. Como razão para escolha do órgão, os sujeitos oriundos de outros Estados mencionaram que este foi um aspecto importante para a escolha pela RFB, pois poderiam prestar concurso no Estado do Rio Grande do Sul, dado que este apresentava médias históricas de ingresso inferiores a outras regiões do País, como os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná, além de serem instruídos em cursinhos preparatórios que as condições de trabalho nas fronteiras do Estado gaúcho eram melhores que em outras fronteiras brasileiras. Assim, caso não conseguissem uma boa colocação e fossem alocados em zona de fronteira, teriam melhores condições de vida e de trabalho durante o período em que lá estivessem e a possibilidade, caso desejassem, de retornar para seu Estado.

Clara (Analista Júnior), natural do Estado do Paraná e residente no local até o momento da posse, relatou que o fato de ser um concurso nacional e haver a possibilidade de voltar para sua região, junto com outros elementos, fez com que se interessasse pela RFB:

(...) eu fiz da Receita Federal pelo histórico, sempre tem concurso, tem vagas, tem salário bom, é o maior concurso nacional, tu sempre pode voltar a tua cidade de origem (...) o concurso é (...) é nacional em determinada região, então eu fiz pra cá porque tinha um histórico de média mais baixa pra cá. Aí eu vim atrás aqui porque Paraná é meio forte neste negócio de concurso. (Clara, Analista Júnior).

Poucos residentes no Estado do Rio Grande do Sul mencionaram a mobilidade como fator que os tenha feito optar pela RFB. Quando o fizeram, esta apresentou-se associada à remoção dentro do Estado. Para os gaúchos, este aspecto se torna mais importante após a posse, sendo considerado uma vantagem de se trabalhar no órgão, como será apresentado em outra seção.

Exceção é o caso da gaúcha Beth (Auditor Pleno), que foi aprovada praticamente ao mesmo tempo em dois cargos, o de Auditor-Fiscal do Tesouro do Estado do RS e o de auditor na Receita. Embora a remuneração na RFB fosse ligeiramente inferior à do Tesouro do Estado do RS, optou pelo cargo na RFB por tratar-se de um órgão nacional que proporcionaria oportunidade de trabalhar em outras localidades do País.

Pode-se perceber que há uma pequena mudança na forma de encarar a mobilidade entre unidades do órgão, pois antes de ingressar esta é considerada como um atrativo, caso venham a precisar dela. O que se quer dizer com isto é que, caso fossem nomeados para cidades muito afastadas de seus familiares, haveria a possibilidade de remoção para outras mais próximas, após cumprido um tempo mínimo naquela unidade. Para efeitos de ingresso, eles associam a mobilidade a aspectos pessoais, como estar próximo de familiares e amigos.

Uma vez já atuando no órgão, não desaparecem os motivos de cunho pessoal, mas ganham peso aqueles relacionados ao trabalho a ser executado, à carreira. De modo geral, há servidores que buscam adequar situações familiares com uma atividade que queiram desenvolver e que, por vezes, só é realizada em outras localidades.

12.2.2 A atividade a ser exercida e a formação

Ao contrário daqueles que escolheram o setor público e o órgão como forma de redirecionar a carreira, principalmente por não terem se identificado com o curso superior realizado, estes entrevistados se mostraram satisfeitos e identificados com o curso e a carreira que escolheram. Inclusive, isto pesou para que escolhessem investir neste órgão. Destacaram-se servidores com formação em Administração, Ciências Contábeis e Economia.

A escolha por um concurso em que o trabalho tivesse relação com a formação foi destacada tanto por facilitar a aprovação na seleção devido à familiaridade com o conteúdo quanto por estarem satisfeitos com a profissão e planejarem seguir nessa área. Seguem depoimento de dois servidores sobre o assunto em questão.

(...) se encaixava [no curso] ⁴¹ que eu tinha, eu acho que quando tu decide fazer um concurso tem que se decidir por alguma coisa que tu goste e que tenha alguma afinidade também com as matérias, se não fica tudo muito difícil, muito longe. Eu já tinha a parte do direito, que eu tinha só o direito tributário, a contabilidade geral avançada, já tinha, então, claro, tinha que estudar como todas as outras, fazer muito, muito exercício, mas pelo menos já era um conhecimento que eu tinha, então se encaixou por causa disso (Cíntia, Auditor Júnior).

Eu acho que na época o que mais pesou foi a possibilidade de trabalhar com economia, porque o concurso que eu fiz lá [em Brasília] na RFB tinha este foco e eu indo trabalhar em Brasília imaginava que ia trabalhar com isto (Pedro, Auditor Intermediário).

O fato de as exigências para a aprovação no cargo terem relação com a formação universitária ou com matérias com as quais o sujeito se sentisse à vontade está associado a outro aspecto valorizado por muitos entrevistados, qual seja, a atividade que realizariam posteriormente, após tomarem posse.

⁴¹ Curso superior foi omitido para não identificar a entrevistada.

12.2.3 O trabalho em si

Ao contrário do discurso dos donos/coordenadores de cursinhos preparatórios para concurso, os servidores avaliaram que atividade seria desenvolvida após a aprovação, no momento de escolher para que órgãos prestariam concurso. Boa parte dos entrevistados mostrou-se preocupada em realizar um concurso para um cargo no qual se sentisse à vontade com as tarefas que teria que executar em seu dia a dia do trabalho. Afinal seria a atividade que estes servidores desenvolveriam todos os dias e em boa parte do dia. Com exceção daqueles que objetivavam especialmente aumentar a renda, os demais comentaram sobre a atividade, alguns mais enfáticos e convictos com a decisão, outros ainda receosos.

A entrevistada que trabalhou como terceirizada em uma agência da RFB conhecia o trabalho dos auditores e relatou que isto foi o que mais pesou para que decidisse prestar concurso para aquele cargo assim que estivesse com o superior concluído. “Era pelo cargo também, que eu achava interessante. Eu quis ficar porque em primeiro lugar eu gostava do trabalho”, afirmou Deise, Auditor Sênior. Também Cíntia mostrou-se muito interessada no tipo de atividade a ser realizada.

(...) outros cargos que tinham, quais eram os outros, polícia federal, pra mim não se encaixava muito, pelo *stress* com armas, mesmo que fosse como agente que é um serviço mais escrivão, mas era uma coisa meio, que não combinava muito, e essa coisa de escritório, de análise de livros fiscais, de débitos e tributos que era o que eu me encaixava mais realmente. (Cíntia, Auditor Júnior).

Mesmo os que tinham formações fora das Ciências Sociais Aplicadas declararam que o que sabiam das atividades de auditor lhes agradava. Rodrigo (Analista Júnior), cuja formação realizada foi na área da saúde e cujas experiências profissionais haviam sido nesta área alegou que sabia que gostaria da função por tratar-se de rotinas administrativas, pois “gosta de papelada e de lidar com processos”.

Carlos (Auditor Júnior) mencionou que de nada adiantaria trabalhar como auditor se o trabalho não fosse interessante, não agregasse para o indivíduo, pois, segundo ele, “não adianta ter um emprego que você tem um *status*, mas é um tédio”. Márcio (Auditor Júnior) considerou as informações passadas por um colega aprovado para o cargo de auditor, segundo o qual o trabalho executado proporciona aprendizado e pode, inclusive, facilitar o acesso a outros cargos públicos pela experiência que se adquire, “o fato do meu colega falar que é um trabalho que te enriquece, tu pode aprender várias coisas gerais, a partir dali alcançar até outros empregos do ramo público”.

Por outro lado, Sandro e Clara, ambos Analistas Júnior, deixaram bem claro que sua opção pela RFB não teve a ver com o trabalho em si e inclusive acreditam que dificilmente alguém opte pelo serviço público pela atividade em si, mas, sim, pelos benefícios que podem obter por trabalhar neste setor. Principalmente para Clara (Analista Júnior), há uma separação evidente entre trabalhar e fazer o que se gosta, ambos não estando associados.

(...) eu não sabia, de coisas de trabalho, acho que a maioria não sabe o que vai fazer no serviço público, mas não foi uma coisa de eu querer trabalhar no serviço público. Foi, enfim né, todas as coisas que atraem no serviço público, salário, estabilidade, todas essas coisas, mas não foi o serviço que me atraiu, com certeza (...) eu acho difícil ter alguém que vá pro serviço público por causa do serviço que tu tinha na tua cabeça, que tu queria fazer na tua vida (Clara, Analista Júnior).

Este aspecto revela-se bastante positivo para a Administração Pública, pois há grande possibilidade de que uma escolha pautada por preferências pessoais e que considere o trabalho a ser desenvolvido após a aprovação reverta-se em realização profissional e satisfação da sociedade com o serviço prestado. Por outro lado, uma decisão que não levou em conta a atividade inerente ao cargo pode transformar-se em um motivo para que o servidor deseje deixar o órgão e sintá-se frustrado com a carreira.

12.2.4 *Status* do cargo e do órgão

Apesar de o *status* haver sido mencionado como algo almejado no setor público segundo a percepção de dois donos/coordenadores de escolas preparatórias, nas falas dos auditores e analistas o *status* atribuído ao órgão e à carreira de auditoria apareceu discretamente nas entrevistas. Apenas dois entrevistados mencionaram a palavra “*status*”, mas outros se referiram à admiração das pessoas por quem trabalha na RFB por ser um concurso difícil de conseguir aprovação e um trabalho que possibilita boa renda “por causa do salário, num primeiro momento, não vejo outro, não sei te dizer além do salário o que seria, talvez o *status* da Receita Federal (...). Hoje eu tenho orgulho de trabalhar na Receita” (Aldo, Analista Júnior).

Há o entendimento por parte de alguns entrevistados de que o cargo de auditor da RFB é um dos melhores, se não o melhor, do Poder Executivo. Alguns o puseram ao lado de cargos da Polícia Federal (PF) e do Banco Central do Brasil (BACEN). Este entendimento acompanha a história administrativa do Brasil quando, a partir de 1930, há a profissionalização de alguns órgãos, entre os quais a RFB. Martins (1997) classifica o órgão

estudado como fazendo parte das ilhas de excelência do Estado, órgão ou empresas públicas nos quais se melhorou a capacitação de seu pessoal, estabeleceram-se planos de carreira, incentivos à produtividade e que mantiveram vivo o *ethos* do servidor público, ou seja, o orgulho da classe, apesar das mudanças e reformas ocorridas desde então.

O *status* relacionado ao cargo e ao órgão está relacionado com notícias veiculadas na mídia nas quais o órgão costuma ser classificado como de excelência, destacando-se em termos de gestão quando comparado a outros órgãos públicos. Além disto, os cargos de auditoria fazem parte das carreiras típicas de Estado, título que traz implícita uma conotação de cargo estratégico que ficou difundido a partir da Reforma Administrativa de 1995. Ainda, são cargos que não podem ser terceirizados pela Administração Pública.

12.2.5 Outros

Além destes seis elementos comuns mencionados acima apareceram outros particulares relacionados com as histórias de vida e o momento profissional em que se encontrava o entrevistado, como Daniel (Auditor Júnior) que, entre outras razões que o levaram a prestar o concurso da RFB, estava o fato de poder voltar ao Rio Grande do Sul, já que trabalhava em uma empresa privada em outro Estado, o que descreveu como “proximidade de casa”.

Foi citado, ainda, o ambiente de trabalho. Paulo (Auditor Júnior) que tem o pai auditor fiscal relatou que, junto com a estabilidade e a boa remuneração, o pai sempre lhe falava sobre o bom ambiente de trabalho no órgão: “(...) ele [pai] sempre me falou que a Receita tem um ótimo ambiente de trabalho, estas foram as principais características que me chamaram atenção aqui no órgão”.

Assim, constata-se que a decisão por ingressar no serviço público leva em conta uma série de fatores e reduzi-la a apenas dois – estabilidade e remuneração – seria desconsiderar sua complexidade. É inegável que estes dois elementos têm seu peso na escolha dos indivíduos, porém outros aspectos, como *status* associado ao cargo e ao órgão, natureza do trabalho, relação com a formação, possibilidade de conquistar o emprego por méritos próprios, desejo de mudar de carreira, influência de familiares e amigos, além de outros fatores conjunturais e pessoais, podem influenciar o indivíduo no (re) direcionamento da carreira para o setor público, bem como na escolha do órgão e do cargo.

13 SETOR PÚBLICO X SETOR PRIVADO

Aos entrevistados, foi solicitado que discorressem sobre as principais diferenças entre trabalhar no setor público e na iniciativa privada e, também, que avaliassem quais eram as principais vantagens e desvantagens de se trabalhar no setor público.

Como boa parte dos entrevistados teve experiência de trabalho na iniciativa privada antes de entrar na RFB, não tiveram dificuldade em responder à questão. Para aqueles que não tiveram essa experiência, foi sugerido que respondessem baseados no que observam de pessoas próximas e conhecidos ou leem sobre a situação.

Entre os elementos destacados como diferenças, apareceram pontos positivos e negativos associados a ambos os setores. No serviço público foi ressaltada a estabilidade, o cumprimento do horário de trabalho contratado e o vínculo formal de trabalho. Outros elementos só conheceram após estarem inseridos no meio, como, por exemplo, o bom ambiente de trabalho, a menor competição entre os colegas, as tarefas rotineiras e os efeitos do princípio constitucional da legalidade sobre a rotina de trabalho, este último trazendo resultados tanto positivos como negativos.

A diferença mais citada está relacionada a uma garantia do estatuto dos servidores públicos federais⁴² que lhes confere estabilidade de emprego após cumpridos três anos de trabalho no cargo. Foi ressaltado que tal estabilidade é condicionada a não cometerem nenhum erro grave ou ato fraudulento, mas que isto depende deles, ou seja, se realizarem o trabalho de forma correta não serão desligados arbitrariamente. Quanto ao trabalho na iniciativa privada, destacaram que “as pessoas se tornam reféns (...) [e] fazem além do que deveriam” justamente pelo medo de perderem o emprego (Sônia, Auditor Júnior). A associação entre medo de perder emprego e iniciativa privada foi recorrente. Em função das entrevistas terem sido realizadas em um momento em que muito se comentava sobre a crise financeira mundial e a mídia noticiava diariamente demissões e falência de empresas, mencionaram que, mesmo em momentos de crise econômica, o emprego dos servidores públicos não é ameaçado.

⁴² Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

A estabilidade foi considerada como a maior vantagem e também como a maior desvantagem no serviço público. Segundo Diego (Auditor Pleno), “estabilidade é a mesma coisa, o que é a vantagem é a maior diferença e o maior problema também”. Ela é considerada como vantajosa justamente quando permite ao indivíduo trabalhar sem medo de, a qualquer momento, perder seu emprego, porém é vista por alguns como geradora de acomodação e algo que dificulta o trabalho das chefias. Alguns relataram que se sentem injustiçados e sobrecarregados, pois trabalham mais que outros.

Leo (Auditor Pleno) e Sônia (Auditor Júnior) alegaram que quem executa um bom trabalho acaba recebendo mais tarefas, pois as chefias sabem que, passando para eles, o trabalho será bem feito. Acreditam que, se fosse na iniciativa privada, estes maus servidores já teriam sido desligados. Como é difícil comprovar e punir o baixo rendimento, estas pessoas permanecem no emprego.

No serviço público o cara que não quer trabalhar, ele não trabalha. Ele se escora aqui, inventa um atestado ali. Mas não tô dizendo que este é o padrão, porque empresa privada também tem os puxa-saco e eles com o tempo caem também, os enganadores. Mas no serviço público o cara consegue se manter mais tempo, na minha avaliação, porque não tem aquela espada para cortar a cabeça do cara, ele vai enrolando. O cara que faz muito, cada vez ele vai fazer mais, ele tem que cuidar (Leo, Auditor Pleno).

Além de ficarem sujeitos a receber maior carga de trabalho, Sônia (Auditor Júnior) salientou que trabalhar muito bem pode levar a chefia a dificultar a saída caso o servidor deseje trocar de setor, pois ela torna-se essencial. Assim, ao invés de ser recompensado, quem trabalha satisfatoriamente corre o risco de ser punido não tendo uma remoção ou transferência autorizada. Este aspecto foi destacado por Ribeiro et al. (2008) como uma situação paradoxal, pois quanto mais e melhor um auditor fiscal trabalhar, menor a chance de remoção ou transferência para outro setor.

Ribeiro et al. (2008) constataram a falta de mecanismos adequados para punir maus servidores. Salientam que são aplicadas, indevidamente, as transferências, a designação para trabalhos penosos e a redução salarial por meio de avaliação individual⁴³. Por outro lado, o mau funcionário pode terminar premiado, o que é um contrassenso. Este “prêmio” [grifo dos autores] pode vir na forma de transferência para um setor para o qual desejava ir, como consequência de, simplesmente, ser retirado de um setor onde não contribui. Na Delegacia Sul, foi ressaltado que maus servidores conseguem mais facilmente apoio das chefias para mudar de setor. Neste caso, a lógica por trás é a do “livrar-se” do mau servidor, sem para isto precisar se indispor com ele avaliando-o negativamente.

⁴³ Atualmente, como recebem por subsídio não é mais possível que recebam remunerações variáveis.

Aqueles que já estiveram ou estão em funções de chefia comentaram sobre a dificuldade que a estabilidade gera para o trabalho das chefias, pois estas não têm autoridade para punir, além da falta de instrumentos para punição.

Pra quem é chefe é muito ruim o problema da estabilidade, agora, não estou dizendo que sou contra a estabilidade, tem o outro lado, no serviço público isso é basilar na nossa função, há umas tendências cada vez mais de os políticos se meterem na Receita, se não tiver estabilidade, não gostou, manda embora. Então tem que ter estabilidade, tem que ter, agora é um problema, e a diferença com o serviço público, a iniciativa privada, mal ou bem, é o patrão, é o dono da empresa, é o diretor que foi nomeado pelos acionistas, é esse que vai decidir, em princípio está pensando na empresa, no bem da empresa, agora aqui não, se deixar a maioria não vai pensar no bem da União (Diego, Auditor Pleno).

As avaliações de desempenho foram citadas como problema e bastante criticadas, pois da forma como são conduzidas acabam alimentando um sistema que não recompensa por mérito. Segundo alguns entrevistados, a avaliação de desempenho na Delegacia Sul é apenas *pro forma*, pois todos acabam recebendo nota máxima. Quando algum servidor não é avaliado com desempenho máximo pode recorrer, e o sindicato consegue reverter a situação, alegando que ele foi vítima de assédio moral.

Como no setor público se “está” chefe, não se “é” chefe, como acontece na iniciativa privada, o fato das chefias serem transitórias faz com que tenham avaliar mal algum subordinado que, posteriormente, poderá vir a ser chefe e possa prejudicá-lo como forma de retaliação. Este ponto foi apontado por alguns auditores no estudo de Riberito et al. (2008), pois há a possibilidade daquele que é chefe hoje, amanhã vir a ser subordinado, estando por isso sujeito a constrangimentos e represálias.

Fica evidente, assim, que no setor público a chefia não tem o mesmo poder nem o mesmo *status quo* na iniciativa privada e talvez por isto a dificuldade na unidade para encontrar servidores que aceitem estas funções. Recorrentemente, os entrevistados comentavam que “ninguém quer ser chefe” porque é muita incomodação e se criam inimizades, sem o devido retorno em termos de reconhecimento pelos pares e/ou reconhecimento financeiro. Diva (Analista Intermediária) constata que “aqui o chefe não apita, não é que não apita nada, mas tu vê coisas absurdas que ninguém fala nada e continua e isso tu não vê no setor privado”.

Muitos servidores pontuaram estes aspectos relacionados à (des)valorização, quando respondiam o que consideram uma desvantagem do setor público ou ao responderem à questão sobre o que não gostavam do seu trabalho. Percebeu-se que a maioria estava bastante mobilizada com estas questões, pois não veem a premiação por mérito que, em alguns casos, foi um dos aspectos que os estimulou a ingressar no setor.

Vale lembrar que o fantasma do patrimonialismo e do clientelismo ainda ronda a administração pública brasileira. Órgãos públicos são passíveis de intervenções políticas, além do que é comum que convivam partidários de diferentes ideologias e, sendo assim, há o receio de que nas avaliações de desempenho haja perseguição da chefia em relação a seu subordinado. O sistema de avaliação de desempenho do órgão parece estar funcionando contra a perseguição política, mas acaba não cumprindo sua função de realmente avaliar o desempenho do servidor e poder auxiliá-lo, apontando os aspectos em que ele deve melhorar. Ainda assim, foi possível perceber que há receio por parte de alguns de envolver-se em questões políticas ou tomar partido em questões polêmicas (como as avaliações de desempenho) por medo de sofrerem punições. Alguns relataram já terem sido vítimas de assédio moral por terem posições ideológicas diversas da administração, sendo designados para executarem tarefas de menor importância, justamente em trabalhos que outros não querem executar.

A estabilidade e a regularidade do pagamento no setor público foram consideradas como aspectos que trazem tranquilidade para trabalhar e permitem que os servidores se planejem a longo prazo, pois sabem que podem contar com seus proventos ao final do mês. Associam isto a uma maior qualidade de vida, pois não convivem com a preocupação de perder o emprego a qualquer momento e não ter como honrar suas dívidas, “a principal vantagem que eu vejo é que dia 1º o dinheiro está na conta. Chova ou faça sol”, afirma Aldo (Analista Júnior). Principalmente aqueles entrevistados que trabalharam mais tempo na iniciativa privada como Raquel, Rosana, Cíntia, Aldo, Márcio e Daniel salientaram esta diferença. Alguns adquiriram a casa própria, um carro novo e a possibilidade de realizarem boas viagens de férias depois da entrada no serviço público.

É uma coisa que eu vejo de diferente é que aqui a gente tem mais tranquilidade pra trabalhar. Porque infelizmente a empresa onde eu trabalhei, não trabalhei em nenhuma de grande porte, então não tinha essa tranquilidade, lá eu às vezes recebia um mês e outro não recebia, dependia da entrada de receitas. (...) pelo menos nas empresas que eu trabalhei não se sabia o tempo de duração daquela empresa e não sabia se após terminar o projeto teria outro (Márcio, Auditor Júnior).

Rosana e Cíntia, Analista e Auditora Júnior, respectivamente, sofriam com o ritmo acelerado na iniciativa privada e agora podem cumprir um horário regular de trabalho, sentimento compartilhado, também, por outros entrevistados como diferença entre setor público e privado. Esta colocação seguidamente vinha acompanhada da ressalva de que trabalham muito dentro das suas oito horas diárias de trabalho, o que não é encarado como problema. Ruth (Auditor Pleno) e Rodrigo (Analista Júnior) declararam, inclusive, que é uma forma de fazer jus à boa remuneração que recebem.

(...) aqui a gente trabalha muito, mas não é aquela pressão que existe no setor privado, não é aquela bigorna em cima da cabeça, que tu tem metas, tem uma série de coisas que tu tem que fazer, tem que vender (...). Aqui também tem responsabilidade, mas é uma coisa bem mais tranquila. (Aldo, Analista Júnior).

Apresentaram como problema não poderem sair no horário previsto no contrato de trabalho, o que acabava atrapalhando a vida social e familiar. Rosana (Analista Júnior), por exemplo, somente agora pensa em ter filhos, pois antes, na iniciativa privada, não imaginava como conciliar profissão e maternidade. Para Cíntia (Auditor Júnior) agora há a possibilidade de ter “uma vida fora do trabalho, uma maior qualidade de vida” e a possibilidade de conciliar maternidade e trabalho.

Deise (Auditor Sênior) considera a escolha pelo serviço público como optar por um “estilo de vida”, uma vez que prioriza a vida pessoal. Para ela era importante ter estabilidade, regularidade no pagamento, poder tirar férias e ter um horário fixo de trabalho, mesmo que para isto tivesse que abrir mão de um maior retorno financeiro, pois considera haver estagnação financeira.

Eu vou embora e não me preocupo e eu sempre digo assim, eu escolhi ser funcionária pública também pelo estilo de vida que eu quero para mim. Eu priorizo muito meu lado pessoal, eu saio da Receita e não levo problemas. (...) eu optei por ser pobre, mas de repente na iniciativa privada eu teria tido chance, de repente, de formar um patrimônio maior, só que para mim não interessava, para mim interessava a minha vida particular. Férias, estabilidade de emprego, garantias, então foi por isto que eu acabei aqui minha vida toda. Agarrada num cargo e não vou embora (Deise, Auditor Sênior).

Márcio (auditor júnior) também acredita que a longo prazo poderia ganhar mais na iniciativa privada, porém envelheceria muito mais rápido devido ao estresse e às cobranças. Márcio observa que em início de carreira a remuneração é maior e considera-se, hoje, financeiramente mais próspero que os colegas que se formaram com ele e trabalham na iniciativa privada. Acredita, no entanto, que logo eles ganharão mais, pois poderão crescer profissionalmente e conquistar altos postos em empresas privadas. Esta declaração corrobora com os estudos de Braga (2007) sobre a relação tempo de trabalho e/ou anos de estudo *versus* remuneração no setor público.

Eu poderia até financeiramente ter sido até melhor na iniciativa privada, mas com certeza eu iria envelhecer mais rápido e não ia poder ter a qualidade de vida que eu tenho hoje, que hoje eu faço o meu trabalho, me dedico o tempo todo, vou pra casa, carrego preocupações pra casa, essa história de ter que fechar o livro, às vezes eu chego em casa e me pego pensando no trabalho, mas não é aquele velho tipo de coisa (...). Hoje eu posso planejar melhor as minhas coisas (Márcio, Auditor Júnior).

A representação do rico *versus* pobre apareceu em muitas falas, principalmente, dos auditores. Apesar de considerarem receber uma boa remuneração e ainda terem destacado que

este foi um aspecto que os fez optar pelo serviço público, eles avaliam que poderiam estar recebendo ou vir a receber mais na iniciativa privada no futuro e formar um patrimônio maior. Esta opção traz implícito o fato de que nunca enriquecerão, pontuam isto como uma escolha que precisaram fazer. Alguns faziam a ressalva de que, para quem quer enriquecer, o setor público não é a melhor escolha, pois os reajustes na remuneração⁴⁴ geralmente são para repor perdas decorrentes da inflação. A remuneração no setor público permite manter um padrão de vida acima da média, porém não possibilita grandes ganhos, nem crescimento exponencial. A remuneração atraente para um jovem recém-formado em início de carreira é compensadora, porém, com o passar dos anos começam a avaliar o que poderiam receber na iniciativa privada se tivessem optado pelo risco e não pela trajetória segura.

Aqui se identifica um paradoxo, pois, ao mesmo tempo em que se observam as estatísticas de emprego e remunerações médias, vê-se facilmente que tantos os auditores como os analistas recebem remunerações muito acima da média da iniciativa privada. Porém vale lembrar que como trabalham diretamente com informações de valores, ou seja, fiscalizam quanto as empresas lucram, quanto seus dirigentes e executivos ganham, lidam diariamente com informações de profissionais que recebem quantias muito superiores às que eles ganham. Inclusive foi salientado que o auditor precisa ser muito reto de caráter para não corromper-se, dadas as possibilidades proporcionadas pelo cargo de obter ganhos por meios ilícitos.

Por outro lado, ressaltam que a sociedade julga que ganham muito bem e foram citadas diversas situações em que, sabendo do seu cargo, quiseram cobrar preços mais elevados por considerar seus supostos altos ganhos, conforme descrito por Beth (Auditor Pleno): “nem digo que sou fiscal porque aí acham que tu é milionária, muitos mais do que às vezes é”. Em alguns relatos soou contraditório, pois mesmo aqueles que se consideram tendo uma boa remuneração e um bom padrão de vida usam o termo “pobre” para se descreverem. Nestes momentos, era como se assumissem uma condição de acomodação frente ao mercado de trabalho, terem corrido menores riscos e, por isto, recebido um prêmio inferior àqueles que aceitam riscos.

Associado à estagnação na remuneração houve menção à estagnação na carreira no setor público, enquanto na iniciativa privada o crescimento é possível, sendo que um trabalhador pode galgar posições e mudar de área, tendo suas habilidades melhor aproveitadas. Há o entendimento de que o servidor sairá da mesma forma como entrou, tanto

⁴⁴ Exceção ocorreu ao final de 2008, quando a remuneração destes passou a ser por subsídio, tendo aumentado em termos de valores em quase 50%, porém deixaram de receber gratificações que somavam aos seus rendimentos.

em termos de carreira como de remuneração. Carlos (Auditor Júnior) que destacou como sendo um dos fatores que o levou ao serviço público, ressentiu-se por não haver recompensas por mérito como há na iniciativa privada, pois as carreiras são rígidas. Também Ivan (Auditor Pleno) aponta como problema a falta de carreira no setor.

(...) na iniciativa privada o crescimento seria uma coisa exponencial, você começa com atividades mais simples, você é valorizado, aí pode chegar rapidamente a um cargo gerencial ou alguma coisa. No serviço público não, até porque as carreiras são estruturadas, você começa no A1, A2 e tudo, é um sistema, eu não acho ruim, só que se for pensar em mérito a coisa tenha que ser repensada com bastante cuidado (Carlos, Auditor Júnior).

Um dos problemas do setor público é essa rigidez, essa estrutura, se tu faz concurso no setor público, tu vai trabalhar ali. A falta de carreira no setor público é um problema, tu não tem uma perspectiva de progressão, no caso do fiscal, entra e vai sair praticamente como entrou. Muito pouca, claro que tem os cargos de administração que tu pode ir pegando, mas digamos, na carreira que seria própria do exercício profissional praticamente não existe, dá para resumir assim: tu vai sair como tu entraste. (Ivan, Auditor Pleno).

O fato de ingressar e permanecer em um cargo (a menos que preste novo concurso) e, conseqüentemente, receber uma remuneração atrelada a este cargo que, por sua vez, sofre apenas reajustes por perdas, pode estar gerando nos entrevistados uma “sensação” de estagnação. Relataram eles casos de conhecidos que “cresceram” na iniciativa privada mudando de cargo, setor e aumentando a remuneração. Há diversos entrevistados que mudaram de setor, de unidade ou de atividade, o que certamente proporciona novos aprendizados e crescimento, porém parecem não avaliar desta forma, já que não há mudança de *status* perante os pares.

Outra diferença para quem trabalha no serviço público são os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, principalmente o princípio da legalidade⁴⁵. Conforme este princípio, o servidor público só pode fazer o que está na lei, o que é previsto por lei. Alguns servidores veem isto como positivo, como no caso de Sônia (Auditor Júnior) e Rodrigo (Analista Júnior), que se referiram à lei como protetora. Para Sônia, há a “comodidade do que tá em lei”, o servidor sabe qual é o seu trabalho porque ele é previsto em lei e ninguém pode exigir que faça nada que está fora disto. Rodrigo mencionou que “se sente seguro” porque sabe que a lei deve ser cumprida. Ele relatou que anteriormente, na iniciativa privada, precisava aceitar executar procedimentos que sabia que não estavam corretos para não perder o emprego. Além disto, em termos de garantias legais de trabalho, há

⁴⁵ Art. 37 da Constituição Federal.

a Constituição Federal e o Estatuto dos Servidores Públicos, que lhes assegura o cumprimento dos direitos trabalhistas.

Por outro lado, fazer exclusivamente o que está previsto em lei pode acabar se refletindo em morosidade nos processos. Esta desvantagem foi apontada mais fortemente por aqueles que trabalharam por mais tempo na iniciativa privada. Os que atendem contribuinte relataram que por vezes são mal-interpretados, como se fosse má-vontade sua em atender à alguma solicitação, o que representa um desgaste, e colaborando para que, de forma geral, dê origem a impressões negativas sobre o serviço público e o servidor.

(...) a principal [desvantagem] ainda acho que o que te limita muito é a lei. Tem coisas que tu até poderia fazer, talvez, para facilitar a vida do contribuinte, mas se não tá exatamente escrito na lei tu não pode fazer, tu só pode fazer o que tá na lei, então a pior, maior desvantagem ainda é esta: tu tem que fazer exatamente o que tá na lei, tu não pode fazer mais por ninguém. Então eu acho que é uma coisa que tranca muitas vezes.(...) A pior é esta (Raquel, Analista Júnior).

Alguns referem-se à burocracia no serviço público, pois há procedimentos e requisitos que precisam ser cumpridos, o que acaba demandando mais tempo que levaria em uma empresa privada e acaba restringindo a iniciativa e a criatividade do servidor. Há o sentimento, no caso de alguns, de ficarem cerceados pelas regras e não poderem desenvolver todo o seu potencial, o que Ribeiro et al. (2008) também constatou em seu estudo com auditores, que estes “sentem-se portadores de potencial não aproveitado” e que poderiam e gostariam de contribuir mais.

A existência de regras e normas bem-determinadas limita, também, sua participação nas decisões. Diva (Analista Intermediário) lembrou que, na iniciativa privada, o trabalhador é pago para pensar, para dar ideias, resolver problemas, porém a rigidez do setor público reduz as possibilidades de utilizar tanto o potencial como o conhecimento que o servidor tem, pois esbarra na legislação. Ela recordou-se que eram realizados encontros com servidores de diversas unidades que desenvolviam a mesma atividade, a fim de trocarem ideias e “pensarem” o trabalho, porém estes encontros não têm mais acontecido. Os servidores que trabalham no CAC também comentaram sobre a importância destes encontros, uma vez que conhecem outros que desenvolvem trabalho semelhante e podem trocar ideias e, assim, propor melhorias dentro do que a legislação prevê. O único setor que mencionou que os encontros seguem acontecendo é o CAC, devido à preocupação do órgão em melhorar o atendimento.

Já LÍlian (Auditor Intermediário) acredita que nem todas as atividades sejam rotineiras no setor público ou tão afetadas por excesso de normas. Ela reconhece que dentro de qualquer setor há atividades mais repetitivas e, como nem sempre a pessoa pode escolher onde

trabalhará – e mesmo quando pode – não conhece profundamente o trabalho de cada setor, podendo ser designado para trabalhos mais rotineiros. Anteriormente, Lílian buscou, para compensar a estagnação na carreira e a frustração, atividades fora do horário do trabalho que exigissem mais de si, como cursos de idiomas.

A desvantagem é dependendo se você pega um serviço muito burocrático, você parece que não cresce, a pessoa que tá ali trabalhando, mais o burocrata, acho que isso é ruim, você se acostuma, fica carimbando. Alguns setores acho que isso é muito ruim, trabalho muito rotineiro, o serviço público tem muito disto (...) essa é a desvantagem, porque se você pega um serviço muito rotineiro uma coisa que qualquer um faz, (...) isso é desestimulante (...) Eu até já procurei muita coisa, trabalho, quando vim pro RS, voltei a fazer inglês, fui fazer italiano, tentei fazer alemão, acho que a gente fica numa busca de conhecimento, eu tava na receita previdenciária, eu já tinha meio que dominado o assunto (Lílian, Auditor Intermediário).

Conforme Daniel (Auditor Júnior), a rotina do trabalho é a maior desvantagem, pois há tarefas que precisam ser executadas sempre da mesma forma. Para ele, este é o preço que se paga para ter estabilidade de emprego, a qual, por sua vez, considera como a maior vantagem. Além de Daniel, outros entrevistados que trabalharam na iniciativa privada (Raquel, Rosana, Diva) avaliaram esta como mais dinâmica e o trabalho como tendo mais novidades. Ainda, para quem já estava acostumado com o ritmo e a autonomia maior da iniciativa privada foi mais difícil adaptar-se a um trabalho rotineiro e repetitivo.

Daniel (Auditor Júnior) salientou, também, que em função da burocracia, observa morosidade em outros setores que acabam refletindo no seu dia a dia, como, por exemplo, o processo licitatório. Às vezes precisam de algum material ou equipamento e devem esperar que se abra uma licitação e seja escolhido, por meios impessoais, o fornecedor. Tudo isto demandando mais tempo que na iniciativa privada.

No entanto, assim como veem a burocracia como uma desvantagem, a entendem como essencial, pois se está lidando com dinheiro público. Há uma sensação de impossibilidade de encontrar outra solução, já que ao mesmo tempo em que percebem que não está bem dessa forma, não vislumbram como poderia ser diferente, sem que se abrissem precedentes para práticas patrimonialistas ou mesmo para a ocorrência de fraudes.

(...) muitas vezes as soluções tem que ser pensadas para todos os casos, essa coisa que tem que ser amarradinho demais eu vejo que muitas vezes você vê uma solução que é mais fácil, sendo que numa empresa provavelmente você poderia adotar, mas num órgão público não é bem assim. Claro que tem princípios que nós temos que respeitar, como tem interesse público e a atividade nossa é muito sensível, então você tem que ser mais cauteloso, tô falando na administração em geral, nas decisões que a administração vai tomar (Carlos, Auditor Júnior).

Outro entrave são os sistemas de informática, pois estes devem ser desenvolvidos pelo SERPRO, que é a empresa do Ministério da Fazenda encarregada dos sistemas gerenciais do órgão. Alguns avaliam que os sistemas estão defasados, como, por exemplo, o servidor de e-mail, que seria mais ágil se utilizassem um servidor comercial que o desenvolvido pelo SERPRO, uma vez que é muito lento.

Clara (Analista Júnior) e Diva (Analista Intermediário) apontaram os sistemas de informática como algo que acaba dificultando o trabalho, pois há mudanças de legislação na área tributária e, muitas vezes, os sistemas demoram para ser parametrizados conforme as novas regras, o que retarda alguns trabalhos até que o sistema seja atualizado. Para quem tem contato direto com o contribuinte, isto gera incompreensão e descontentamento. Quando uma nova lei já está em vigor, por exemplo, os servidores não conseguem atender algum pedido em função do sistema não estar adequado.

Rodrigo (Analista Júnior) e Daniel (Auditor Júnior) mencionaram, entre as desvantagens de se trabalhar no setor público, a forma como este é visto pela sociedade. Avaliam que carregam o estigma de que servidor público não trabalha. Referiram-se ao velho bordão de “pendurar o paletó na cadeira”, representação social do funcionalismo público ainda presente na sociedade. Para eles, há preconceito contra quem trabalha no setor público, pois casos isolados de desvios de conduta são generalizados para toda a categoria. Além disso, alguns entrevistados destacaram que a mídia estimula a disseminação deste preconceito, divulgando, muitas vezes, situações que repercutem negativamente, sem oferecer maiores esclarecimentos. Complementam que notícias e críticas associadas ao setor público não levam em conta suas especificidades, como o próprio princípio da legalidade e sua repercussão sobre a dinâmica do trabalho.

Duas entrevistadas, Ruth (Auditor Sênior) e Beth (Auditor Pleno) não percebem desvantagem em trabalhar no setor público. Além da trajetória profissional de ambas ter se dado apenas em órgãos e empresas públicas, contaram que as pessoas mais próximas, como familiares e amigos, também trabalham no serviço público ou são profissionais liberais. Ruth credita a isto o fato de não conseguir ver desvantagens e Beth disse que há quem não goste e perceba desvantagens, mas que não é seu caso. Cléber (Auditor Júnior) também não vê desvantagens, porém após pensar alguns segundos, complementou: “olha, talvez não seja aquilo que tu sempre sonhou, mas compensa por outros aspectos”.

Para Ivan (Auditor Pleno), muitas diferenças que são atribuídas ao fato de ser público ou privado não passam de diferenças entre organizações distintas, independente de serem do Estado ou do setor privado. Por ter trabalhado em outro órgão público da Administração

Direta antes de entrar na Receita Previdenciária (atualmente Super Receita), destacou inúmeras diferenças entre eles, mesmo os três fazendo parte do setor público.

(...) se tu trabalhares em duas empresas privadas, uma que vai bem, que oferece boas condições para trabalhar, infraestrutura, materiais, tu vai ter um desempenho, uma realidade. Se tu estiver trabalhando numa empresa privada pequena ou que vá mal, tu vai ter uma outra realidade e ambas no setor privado. Óbvio que existe a diferença, empresa privada tem que dar o resultado porque é dali que vem os recursos, atividade dela então (...) ela vai ter que se adaptar, vai quebrar, a gente sabe que também não é bem assim, mas eu acho isto (...) também já trabalhei em outros órgãos e a gente nota que existe muita diferença, a diferença não é bem por ser setor público ou não, é bem pela situação do órgão e outras coisas que também se atribuem como diferença que eu também nunca constatei onde eu trabalhei. Nós sempre, no setor público, tivemos cobrança de produção, de resultado, também se busca eficiência. Tu também tem chefe que te cobra que talvez não tanto, talvez, no setor privado a gente nota que também mudou muito (Ivan, Auditor Pleno).

Ao apontarem as diferenças entre setor público e privado destacaram vantagens e desvantagens de se trabalhar no público em relação ao privado. No Quadro 9 são sintetizados alguns dos principais aspectos avaliados pelos entrevistados como vantagens e desvantagens do serviço público.

A estabilidade é apontada como a maior vantagem para o servidor e também uma das maiores desvantagens, pois assim como proporciona segurança para o servidor, abre precedentes para alguns desvios e injustiças, como no caso de servidores que não rendem o quanto poderiam e por isto sobrecarregam os colegas. Para as chefias, a existência de estabilidade no cargo impede que maus servidores sejam alertados quanto as suas deficiências e devidamente punidos, pois o setor público não tem mecanismos adequados de controle e punição.

Além disto, a formação do Estado e do seu quadro de pessoal é marcada historicamente pelo patrimonialismo, o que faz com que precisem existir mecanismos para inibir abusos, sendo a estabilidade um deles. Caso não houvesse a estabilidade no cargo, poderia ocorrer de a cada eleição os quadros sofrerem uma renovação, o que comprometeria o andamento do serviço.

Entretanto, a estabilidade no cargo, somada ao fato das funções de chefia serem de confiança, faz com que a cada mudança no alto escalão do órgão repercuta em trocas de chefias intermediárias, fazendo com que tais funções sejam transitórias. Assim, quem é chefe hoje amanhã pode ser subordinado de quem hoje é seu subordinado. Desta forma, as avaliações e controles sobre o desempenho acabam sendo feitos muito timidamente e apenas para cumprir a determinação, havendo o receio de represálias futuras. Este é um problema que parece incomodar a muitos servidores, pois se sentem injustiçados de receberem a mesma

remuneração que outros que não se dedicam ao trabalho. Porém, como será visto em outra seção, sistemas de remunerações variáveis já foram implementados e não foram bem sucedidos.

A estagnação financeira e na carreira foi apontada como uma desvantagem por alguns servidores. Há pouca variação tanto em termos de atividade quanto remuneração quando entram e durante todo o tempo que permanecem. Isto pode levar à acomodação e à insatisfação com o trabalho, conforme destacado por alguns servidores. A solução a que recorrem alguns é prestar concurso para outros órgãos e cargos, mas, para a Administração Pública, aquele órgão pode estar perdendo um bom servidor, além do conhecimento que ele levará consigo.

Diferenças marcantes foram associadas ao ritmo e ao horário de trabalho entre os setores. Muitos servidores relataram que, após ingressarem no serviço público, conseguem se planejar melhor e ter uma vida fora do trabalho, o que reflete na sua qualidade de vida.

VANTAGENS	DESVANTAGENS
Estabilidade de emprego Remuneração elevada em início de carreira <i>Status</i> de alguns cargos Qualidade de vida Regularidade do pagamento Segurança de fazer apenas o que está em lei Planejamento pessoal de longo prazo Igualdade e impessoalidade no ingresso Pouca competição entre colegas Bom ambiente de trabalho Possibilidade de trabalhar em outras regiões do País	Estagnação financeira Estagnação na carreira Sobrecarga de trabalho para os "bons" servidores Avaliação de desempenho "pro forma" Excesso de regras e normas Tarefas repetitivas Trabalho pouco criativo Influência política (escolhas de chefias, decisões administrativas) Inadequação dos sistemas de recompensa e punição Dificuldade de controle do trabalho por parte das chefias Pouco "poder" das chefias Preconceito contra servidores públicos

Quadro 9 - Vantagens e Desvantagens associadas ao serviço público

Fonte: elaborado pela autora.

Até agora foram mostrados aspectos gerais do serviço público. A seguir se discutirá características do trabalho no órgão, dando especial atenção à Delegacia Sul.

14 O TRABALHO NA RECEITA FEDERAL

Embora o cargo de auditor-fiscal da receita federal e de auditor-fiscal da receita previdenciária tenham sido unificados no cargo de auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil, na referência a um e outro ainda há a distinção, pois se fala em auditores de origem fazendária, ou seja, aqueles que trabalhavam na Receita Federal (que ainda não tinha o complemento “do Brasil”) e aqueles de origem previdenciária, ou seja, oriundos do INSS, vinculados, inclusive, a um Ministério diferente, que era o da Previdência, enquanto aqueles sempre estiveram vinculados ao Ministério da Fazenda.

Desde o final de 2007 os auditores de origem previdenciária foram transferidos para as instalações da Receita Fazendária, trabalhando lado a lado com os servidores desta. O processo de integração entre auditores de origem fazendária e previdenciária na Delegacia Sul ainda está em andamento. Após dois anos trabalhando no mesmo ambiente, alguns auditores de origem previdenciária se disseram adaptados com as rotinas de trabalho, enquanto outros revelaram que ainda estão se acostumando com a nova rotina. Pela forma como foi conduzido o processo de unificação – ou incorporação da Receita Previdenciária pela Fazendária, como alguns definem – acabou por gerar um sentimento de inferioridade do trabalho previdenciário em relação ao fazendário. Vários fatores somaram-se levando a esta interpretação, como, por exemplo, o fato de terem sido os auditores previdenciários que precisaram mudar de instituição, além do que os sistemas de informação utilizados no INSS foram substituídos pelos da receita fazendária, ainda que estes profissionais avaliem os antigos como sendo eficientes.

Segundo o representante da administração da Delegacia Sul entrevistado, foi possível perceber uma movimentação de alguns auditores vindos da previdência que desejavam passar a trabalhar com a parte fazendária por entender que esta tinha um *status* maior na recém criada “Super Receita”. Assim, quando houve a troca de secretário do órgão e posteriormente a troca de administração na Delegacia Sul (final de 2008), tentou-se mostrar que todas as áreas têm a sua importância. Tanto que para compor o gabinete da Delegacia Sul, normalmente com estrutura tripartite, foram escolhidos dois auditores de origem fazendária e um de origem previdenciária, sendo o Delegado de origem fazendária, o Delegado Adjunto de origem previdenciária e o assistente do Gabinete e responsável pela fiscalização aduaneira, de origem fazendária.

Os cinco entrevistados de origem previdenciária – Eva, Ivan, Leo, LÍlian e Roque - relataram terem sentido diferenças na cultura organizacional dos dois órgãos. Foi unânime a referência à formalidade e à seriedade do ambiente de trabalho na Receita Fazendária, ao contrário da flexibilidade que vivenciavam na receita previdenciária. Eva (Auditora Sênior) salientou que esta formalidade está presente, também, nas relações pessoais entre os servidores de origem fazendária e que estes têm maior preocupação com a hierarquia. Eva (Auditor Sênior) e Leo (Auditor Pleno) falaram em mescla de culturas entre os dois órgãos como sendo o ideal.

(...) eu acho que o ideal era a cultura que tinha na Receita Previdência permear mais. O pessoal que era da Receita Federal [fazendária] ele é mais profissional que nós, mais sério, mais rígido e tal, nós éramos mais flexíveis, até em excesso, alguns demais. Mas tu tem que ter flexibilidade porque tu tem que se locomover bem. Então eu acho que essas duas culturas vai ser uma coisa boa. Um órgão mais flexível (Leo, Auditor Pleno).

Eva (Auditor Sênior) considera que já é possível ver algumas mudanças nas relações pessoais entre os servidores de origem fazendária, fruto, em sua opinião, da influência de traços da cultura organizacional do INSS, introduzida pelos auditores previdenciários. Conforme ela, já é possível perceber um ambiente de trabalho mais amigável e afetivo.

Então tem coisas, assim, que não só eu, mas outros colegas da Previdência estranham muito e sentimos inclusive que com essa mescla, alguma coisa já melhorou com o ambiente aqui. Sentimos um pouquinho mais afetividade, porque aqui dentro é muito formal. Em relação a eles mesmos. Não sei se é impressão, mas entre os próprios colegas da casa (...) o mais importante é respeito ao colega e dar um pouquinho de tempo para as coisas se enquadrarem (...) (Eva, Auditor Sênior).

LÍlian (Auditor Intermediário) mencionou a preocupação dos servidores fazendários com o sigilo fiscal. Em um primeiro momento, ela surpreendeu-se com os modernos sistemas de identificação utilizados e os cuidados com a segurança da informação, mas após dois anos considera-se adaptada. Hoje, inclusive, é uma dos que trabalham com tributos fazendários e demonstrou muita disposição em seguir trabalhando na área fazendária.

Outra diferença destacada por eles refere-se às instalações físicas, equipamentos e orçamento de um e outro órgão. Relataram ser visível a diferença de recursos entre os órgãos, embora os dois pertençam ao executivo federal. Todos observaram que a estrutura física no INSS era precária e também não havia tanto investimento em sistemas gerenciais. Apontaram, também, a quantidade de guardas circulando pelas instalações da Receita.

[o INSS] é um órgão com uma estrutura mais precária, a gente não tinha a estrutura da receita, equipamento, prédio, orçamento, o deles aqui era próprio. Tu entrava no prédio e via a diferença. Lá a gente tinha um guarda, aqui tu via guarda para tudo que é lado (Leo, Auditor Pleno).

Embora descrevam as condições de trabalho no INSS como sendo mais precárias, percebeu-se que sentiam orgulho de trabalhar no órgão. Mencionaram, também, que precisavam utilizar da criatividade para executar o trabalho e, por isto, os próprios servidores desenvolviam os sistemas de informação utilizados no trabalho. Destacam que, mesmo sendo desenvolvidos internamente, não perdiam em nada em termos de eficiência para os da Receita fazendária, que tem uma empresa especializada nisto (SERPRO).

Pela fala destes entrevistados ficou evidente o quanto apreciavam seu trabalho e também o espírito de equipe que partilhavam no órgão. Eva (Auditor Sênior) comentou que no INSS também havia dois cargos, à semelhança da receita, o de técnico e o de auditor, mas que não havia a distinção entre os dois cargos como ela percebe na Receita. Ela comentou que na unidade do INSS em que trabalhava os auditores abriam mão de cargos de chefia para permitir que técnicos assumissem e, assim, melhorassem a sua remuneração. Já na Receita ela percebe que se dá uma importância muito grande a cargos e a figuras de autoridade.

Eu sinto uns atritos entre os próprios colegas que são da casa. Nós lá da Previdência, a gente tinha a área da fiscalização e a área dos técnicos, como tem aqui, nós temos os analistas e os auditores. Lá a gente nunca tinha atrito (...) então lá existia um, era um trabalho de equipe onde um ajudava o outro. Essa parte de ser auditor ou técnico não era o que, não era uma coisa assim tão importante. Aqui eu vejo que se dá muita importância para isto “eu sou auditor”, “eu sou!”. Então eu vejo muito isto na casa, mas eu acho que o mais importante é o trabalho de cada um, porque um depende do outro (Eva, Auditor Sênior).

A impressão de Eva foi confirmada nas entrevistas dos servidores de origem fazendária, principalmente na fala dos analistas. Sandro, Cláudio, Raquel e Rosana – Analistas Júnior – mencionaram esta diferença de tratamento e valorização dos dois cargos. Outros auditores, além de Eva, também comentaram que há essa diferença (Daniel e Pedro) e atribuem esse atrito ao fato de serem dois cargos de nível superior, porém com autonomia e remuneração diferentes.

(...) existe aqui na Receita uma disputa entre fiscal e analistas. Qualquer pessoa deve ter falado isto. Até porque são dois cargos de nível superior, existe, apesar de eu ganhar tri bem existe uma disparidade salarial (...) vamos dizer assim, há uma casta, um feudo que impede que na prática a gente faça aquilo que não poderia fazer porque é vedado por lei. A autoridade fiscal são eles, vamos dizer assim (Cláudio, Analista Júnior).

No estudo de Ribeiro et al. (2008) também houve menção ao atrito entre essas categorias. A falta de apoio dos técnicos ou de funcionários administrativos é apontada como fonte de mais trabalho para os auditores, inclusive descaracterizando suas principais atribuições, consideradas por alguns como mais nobres, o que corrobora com a impressão de Eva (Auditor Sênior). Soma-se a isso o fato de o tempo do auditor fiscal para as atribuições-fim diminuir e implicar o risco de alguma coisa importante passar despercebida.

Além disto, acreditam que a administração, ao promover a passagem de técnicos a analistas, pode ter provocado um problema institucional entre as duas carreiras, por aproximar os cargos em termos de qualificação e de remuneração.

Embora as provas para os dois cargos exijam conhecimentos semelhantes, o concurso para auditor costuma ter maior concorrência e a média dos candidatos aprovados é superior à dos analistas. Desde o último concurso, as provas para os dois cargos estão sendo realizadas em datas separadas, o que permite que prestem, primeiro, concurso para auditor e, posteriormente, para analista. Dos sete analistas entrevistados que ingressaram no último concurso, todos haviam prestado, também, prova para auditor e alguns destacaram, inclusive, não terem sido nomeados por pouco. Tanto é que no concurso para analista ficaram bem classificados e puderam optar por trabalhar na Delegacia Sul, que está entre as primeiras a serem escolhidas nas nomeações.

Raquel (Analista Júnior) acredita que os sindicatos dos dois cargos acabem estimulando as disputas, já que há intrigas entre as duas corporações. O sindicato dos auditores acusa o sindicato dos analistas de querer a transposição dos analistas para o cargo de auditor sem realização de concurso, o que ela rebateu veementemente. Além dos sindicatos, ela considera que também os cursos preparatórios para concurso estimulem a distinção entre os cargos. Ela lembrou-se de que, quando fez curso preparatório para o concurso, os professores, que eram também servidores do órgão, eram todos auditores e faziam piadas depreciativas com candidatos que prestariam concurso para o cargo de analista, ou seja, antes mesmo de ser aprovado no concurso e começar a trabalhar no órgão, o candidato já é incentivado a ver o cargo de analista como sendo inferior. Além disto, nos fóruns de discussão sobre concursos na internet, relatou que havia, e ainda há, comentários depreciativos sobre os analistas, postados por candidatos que nem ingressaram no órgão. Carlos (Auditor Júnior) contou que no curso preparatório para o concurso nem se apresentava aos candidatos a possibilidade de prestar concurso para o cargo de analista. Como a maioria dos aprovados no concurso da Receita prepara-se em cursos preparatórios para concurso, os servidores podem ter tido contato com essa visão preconceituosa antes mesmo de ingressarem no órgão.

Sônia (Auditor Júnior) que ingressou como técnica e hoje é auditora também mencionou esta diferença entre os cargos. Inclusive está subordinada hierarquicamente a uma chefia que pouco conhece da atividade que ela realiza, em razão de seu trabalho estar mais relacionado a um setor no qual só trabalham analistas e cuja chefia também é exercida por um analista. Ela revelou haver o entendimento de que um auditor não pode ser subordinado a um

analista, por isto formalmente ela se reporta a um auditor, mas na prática acaba tendo uma interface muito maior com os analistas.

A importância social do trabalho realizado pelo INSS foi mencionada por Eva, Leo, Lílian e Roque como uma diferença entre os dois órgãos. No caso dos auditores previdenciários ficava mais explícito o papel social da sua função, pois assim como em uma ponta arrecadavam as contribuições sociais, havia a outra ponta que distribuía os benefícios, ou seja, os servidores conheciam a destinação de parte dos recursos que arrecadavam. Já no caso da receita fazendária os servidores são responsáveis por arrecadar, enquanto a destinação dos recursos fica a critério do governo. Lílian, Eva e Roque destacaram que isto pesou no momento de escolher o órgão para o qual prestariam concurso. Lílian comentou que não quis prestar concurso para a RFB e optou pelo INSS por acreditar que desenvolveria um trabalho com importância social maior.

(...) eu fiz um concurso para lá, para uma outra casa e a visão era outra, uma instituição governamental, de certa forma de um patrimônio dos trabalhadores – Previdência Social – e administrada pelo governo com a ajuda da sociedade, mas era do trabalhador que era uma contraprestação, ele pagava um pouco para ter um benefício, outros pagavam mais para financiar os que podiam menos, era diferente (Eva, Auditor Sênior).

Leo (Auditor Pleno), antes de ser aprovado no concurso para o INSS, prestou concurso para a RFB, não tendo sido aprovado, o que representou grande frustração para ele. É possível que o fato de anos mais tarde trabalhar em um órgão para o qual havia se esforçado para ingressar tenha contribuído para sua postura positiva em relação à unificação das duas Receitas. Após confessar que logo que ingressou no INSS não refletia sobre a função social do órgão, revelou que hoje pensa sobre isto e acredita que mesmo na RFB há uma importância social na atuação do órgão.

E nós também não podemos esquecer nunca nossa inserção social, o cara da Previdência tinha mais visível isto, porque ele tava num órgão que tinha que arrecadar e prover (...) enquanto da Receita [fazendária] não, ele arrecadava, depois ele nem sabia para onde ia. Hoje o novo órgão vai ter essa preocupação, nós somos agentes que trazemos recursos para a sociedade brasileira (Leo, Auditor Pleno).

Nos últimos anos, a RFB tem trabalhado no sentido de mostrar para a sociedade sua importância social. Além disto, buscam conscientizar o cidadão que a sonegação e a pirataria acabam estimulando a indústria do crime. Lucas (Auditor Intermediário) é um dos que fazem parte do grupo de auditores que vão até as escolas proferir palestras e conversar com os alunos, na tentativa de conscientizá-los da importância do pagamento de impostos, mostrando que o que é pago reverte em benefícios para a sociedade. Ainda assim, na opinião dos

auditores de origem previdenciária, era mais visível a função social da antiga receita previdenciária.

Eva (Auditor Sênior) foi quem trabalhou por mais tempo na receita previdenciária antes da fusão. Talvez por isto, foi quem demonstrou maior insatisfação e inconformidade com a unificação. Já os demais a avaliam, no geral, como positiva. Eva refere-se com muito pesar à “mudança de casa”, como descreve, e também não está satisfeita com a atividade que está executando desde a unificação, porém reconhece como sendo necessária para a instituição.

Em ambos os casos, tanto em relação aos auditores de origem previdenciária quanto aos analistas, revela-se o interesse dos auditores de origem fazendária de protegerem a carreira e a profissão. Como apareceu também nos resultados de Ribeiro et al. (2008), muitos auditores não concordam com a elevação do cargo de técnicos ao cargo de analista ocorrida em 1999, passando a ser, também, um cargo de nível superior. Além disto, há o receio, por parte de alguns auditores, de que os analistas reivindiquem a transposição de cargo, ou seja, que passem automaticamente para o cargo de auditores sem concurso público. Situação semelhante parece ter ocorrido com a chegada dos auditores da previdência, pois os cargos foram unificados, passando a ter, além da mesma remuneração (como já recebiam), o mesmo nome e o mesmo *status*. Ao contrário do que é divulgado na mídia sobre a RFB, as notícias sobre o INSS focavam mais nas mazelas, como as precárias instalações físicas, as filas, os casos de corrupção, etc. Sendo assim, o que se percebe é a tentativa dos auditores de origem fazendária de protegerem sua carreira, legitimando a entrada de novos colegas apenas por concurso público.

15 A AVALIAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Os entrevistados foram questionados sobre como avaliam a Reforma Administrativa de 1995 e a introdução dos pressupostos da Administração Gerencialista, possíveis reflexos que perceberam sobre o trabalho na RFB e o que pensam sobre o setor público importar modelos da iniciativa privada. Aos que não trabalhavam no setor público no período em que se iniciaram as mudanças ou no período imediatamente posterior a ele, foi solicitado que refletissem sobre o que os colegas mais antigos no órgão comentam sobre aquela época.

Dos entrevistados, seis auditores estavam nas receitas fazendária ou previdenciária no momento em que teve início a terceira reforma do Estado. Outros três auditores trabalhavam em outras instituições da administração pública naquele período. Os demais estavam na iniciativa privada e os mais jovens ainda não haviam iniciado a vida profissional.

Percebeu-se que poucos conhecem mais profundamente os objetivos da Reforma Administrativa e, no geral, associam imediatamente as mudanças da década de 1990 à perda de benefícios. Quando se comentava sobre a EC 19 alguns se recordaram de terem estudado para o concurso, mas que não lembravam em detalhes. Assim, na maioria dos casos optou-se por perguntar explicitamente, então, como avaliam a gestão por resultados e se, pela sua vivência, acreditam que esta se aplica ao serviço público e como avaliam práticas da iniciativa privada sendo aplicadas ao setor público.

As opiniões dividiram-se, alguns se revelando bastante críticos em relação às medidas implementadas, outros, mais ponderados, avaliaram como tendo pontos positivos e negativos e outros, ainda, a consideraram como necessária. Foi possível observar que aqueles que se descreviam como membros do sindicato dos auditores fiscais, o UNAFISCO, apresentavam opiniões mais críticas sobre a Reforma e seus reflexos, bem como demonstravam maior conhecimento sobre as medidas implementadas naquele período. Já os que trabalharam longos anos na iniciativa privada tenderam a avaliá-la de uma forma mais positiva, considerando uma série de medidas como essenciais para o setor público.

O aspecto mais mencionado e que dividiu as opiniões entre os mais recentes e os mais antigos no serviço público foi a perda da licença-prêmio por assiduidade⁴⁶. Na teoria, a

⁴⁶ Art. 87 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, conferia ao servidor público federal, após cada quinquênio ininterrupto de exercício, três meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com remuneração do cargo efetivo.

licença por assiduidade foi transformada em licença para capacitação, porém na prática o entendimento foi de término do benefício, em função da dificuldade para obtê-lo.

A maioria, principalmente os mais recentes no setor, avalia a licença-prêmio como um benefício que deveria ser retirado e que isto não causou prejuízo para os servidores. Já alguns mais antigos mencionaram que este benefício, de certa forma, compensava os servidores públicos por não terem direito a outras formas de incremento na remuneração que os trabalhadores da iniciativa privada ganham, como, por exemplo, a participação nos lucros e resultados da empresa, já que havia a possibilidade de converter esta licença em pecúlio. Além disto, na opinião dos que eram a favor da licença, só adquiriam o benefício os que fossem assíduos ao serviço e, na visão deles, merecessem. Já os que são contra mencionaram que assiduidade é um compromisso de qualquer trabalhador e que não se faz necessário nenhum prêmio por isto. Aqueles que trabalharam por mais tempo em empresas privadas a consideram como um exagero e aprovam sua retirada do estatuto dos servidores públicos federais.

Diego (Auditor Pleno) e Rodrigo (Analista Júnior) fizeram menção especificamente à introdução da eficiência (EC 19) nos princípios constitucionais da Administração Pública. Diego ressaltou, no entanto, que na prática não percebeu efeitos, pois somente ficou sabendo da inclusão na CF tempo depois. Para ele, a preocupação primeira foi com o “marketing em cima da coisa”, ou seja, trabalhar com imagem do serviço público e não necessariamente seu resultado. Já para Rodrigo tal modificação foi importante, tendo trazido mais seriedade e profissionalismo para a Administração Pública, o que de certa forma endossa a visão de Diego, de a mudança ter sido mais na forma como o serviço público passou a ser percebido e não necessariamente mudança nas práticas e procedimentos.

A inclusão do termo eficiência na CF de 1988 não tem em si o poder de modificar a gestão pública, mas a partir da fiscalização dos órgãos de controle do próprio governo e também pelo acompanhamento e cobrança da sociedade, o que era uma simples palavra pode surtir efeitos na gestão pública, principalmente em termos da gestão dos recursos materiais, uma vez que seguidamente são divulgados pela mídia casos de desperdício e má gestão dos recursos públicos. Clara e Rodrigo, ambos Analistas Júnior, mostraram-se preocupados com o que Rodrigo chama de “racionamento de recursos” que, na opinião deles, deveria começar por coisas simples, como, por exemplo, a reutilização de folhas de papel e a troca das impressoras atuais por impressoras frente-e-verso até um melhor aproveitamento dos servidores, automatizando via sistemas a realização de tarefas repetitivas e mecânicas e permitindo que tanto auditores quanto analistas desenvolvam atividades mais intelectuais. Salientam que são

coisas que as empresas privadas já se deram conta há tempo e o setor público tem caminhado a passos lentos.

Principalmente os auditores comentaram sobre forma pela qual o órgão utiliza suas capacidades e conhecimentos nas atividades no dia a dia. Ruth (Auditor Sênior) ressaltou que os cargos da carreira de auditoria são caros para o Estado em termos de remuneração e, sendo assim, poderiam ser mais bem aproveitados, a fim de fazerem jus ao salário que ganham. Para ela, recebem uma remuneração muito alta para passarem um dia inteiro fazendo xérox, passando fax ou arquivando documentos, situação criticada também por outros auditores. A justificativa do órgão é o sigilo fiscal que os obriga a fazer este tipo de atividade, porém eles acreditam que poderiam contribuir mais para a RFB fazendo um trabalho de análise, de investigação, de fiscalização e de tomada de decisão, ou seja, um trabalho intelectual.

Conforme sinalizado nas entrevistas, há poucos profissionais de nível médio que trabalham na unidade, os Assistente-Técnicos Administrativos (ATAs) do Ministério da Fazenda, que, conforme relatos, por serem em pequeno número, não dão conta da demanda. Os analistas que trabalham no CAC também sinalizaram que os atendimentos mais simples, como casos de regularização de CPF (Cadastro de Pessoa Física), poderiam ser executados pelos ATAs, o que liberaria os analistas para se concentrarem em casos que requerem maior conhecimento da legislação e reflexão, haja vista que estes últimos são profissionais com nível superior e foram aprovados em um concurso que demandou uma série de conhecimentos em legislação, além de que, na ocasião da posse, receberam um curso de formação do próprio órgão.

No início de 2009 foi realizado um concurso para o cargo de assistente-técnico administrativo do Ministério da Fazenda para preencher 2.000 vagas em todo o território nacional. Alguns entrevistados demonstraram ansiedade com a designação destes novos profissionais, pois, segundo eles, há uma grande carência de profissionais de suporte. Alguns setores já haviam, inclusive, feito planos de atividades que poderiam ser passados para eles. No entanto, nas entrevistas realizadas após a designação, alguns servidores comentaram com pesar que a Delegacia Sul recebeu apenas quatro ATAs, o que representa muito pouco em termos da demanda de trabalho que há.

A adoção de práticas da iniciativa privada foi vista como positiva por praticamente todos os entrevistados. A diferença, neste ponto, residiu na forma como a encaram, alguns mais críticos, outros afirmando que o setor público tem muito a aprender com a iniciativa privada. Sandro (Analista Júnior) foi um dos que sinalizou a pertinência de aplicar algumas práticas, mas ressaltou que se deve fazer as devidas reformulações e adaptações antes de

aplicá-las e não somente transpô-los, levando em conta que pois o funcionamento do serviço público é diferente da iniciativa privada. Os mais cautelosos revelaram preocupação com a diferença de finalidade entre o setor público e o privado, pois, para este último, o que norteia as ações é o lucro. Já no setor público, o objetivo máximo é servir aos cidadãos do País, à sociedade. Aqueles que demonstraram este entendimento foram, também, os que mais se preocuparam com a adoção de modelos prontos da iniciativa privada no setor público.

Eu acho que [práticas da iniciativa privada] se aplica desde que não prejudique interesse público. O que a gente vê muito assim, a gente não faz porque não quer, a gente não faz porque não pode, essa é a questão. (...) Eu acho assim que é válido aplicar mais eficiência no serviço público, só que a gente, o nosso objetivo não é o lucro, é prestar serviço de qualidade (...). Em relação à Receita, eficiência é uma coisa que a gente tem que buscar, muita gente trabalha nesta linha desde que não viole o interesse público, né? Prestar serviço de qualidade, uniforme (...) É difícil de mudar por isto, a gente é mais formalista, se vai tomar uma decisão tem que publicar no diário oficial, as coisas são mais assim, se vai contratar um serviço você não pode chegar lá, ‘ah, gostei de ti, vamos contratar um sistema de cafezinho’ (...) não é bem assim, tem que fazer uma licitação, tem que dar oportunidade, publicidade, moralidade, todas essas coisas. O desafio é tentar aplicar métodos mais eficientes, só que não tem como violar isto, para isto tem que conhecer o serviço público e isto não é muito fácil. Isto a gente vê muitas vezes até a imprensa fala muito, mas não é tão simples assim, às vezes as pessoas não conhecem o trabalho que a gente faz, então a ideia é boa, mas tem que ter cuidado (Carlos, Auditor Júnior).

Conforme a OCDE (2005), é importante que a função máxima do governo seja sempre colocada em primeiro lugar: governar. Em segundo plano viria a gerência dos recursos com o intuito de atender da melhor forma esta finalidade. A preocupação com o uso racional dos recursos materiais – e pode-se pensar em uso racional dos recursos humanos – pode ser incorporada, desde que não prejudique sua finalidade de servir à sociedade. Os servidores públicos são a personificação do Estado e não simplesmente seus funcionários, como afirma Carlos (Auditor Júnior): “é como se [o servidor] fosse o Estado naquele momento”.

Criou-se e desenvolveu-se no imaginário social a ideia de que o serviço público seja pouco eficiente e que tenha muito a aprender com a iniciativa privada. No entanto, há que se tomar cuidado com posturas ferrenhas de transposição de modelos e práticas da iniciativa privada sem as devidas adaptações. No caso dos servidores entrevistados, poucos foram a favor da importação de modelos prontos, sem avaliar as peculiaridades e complexidades do setor público e a necessidade de adaptações para que o interesse público esteja em primeiro plano.

A Reforma Administrativa também alterou o regime para aposentadoria. No entanto, este fato foi pouco mencionado, provavelmente porque os mais antigos, que estão mais próximos de se aposentarem, mantiveram direitos adquiridos de quando ingressaram no setor. Já os mais jovens não demonstraram preocupação com a aposentadoria, muitos revelaram

sequer pensarem sobre isto, pois consideram que está muito longe. Houve, também, menções em favor das alterações no regime de aposentaria, pois consideram importante que o sistema consiga se sustentar sem os enormes déficits que têm sido noticiados. Rodrigo (Analista Júnior) e Carlos (Auditor Júnior) apesar de conscientes de que se aposentarão com benefícios inferiores, avaliam as alterações como necessárias para que a Previdência sobreviva no longo prazo, já que o sistema é solidário “eu vejo que é uma cosia que faz parte, não acho que vá afetar muito o trabalho. Acho que é o momento de se pensar em outras reformas” (Carlos, Auditor Júnior).

Além da revisão nos benefícios recebidos, alguns servidores mais antigos no setor perceberam mudanças na gestão do trabalho, tendendo a uma maior mensuração de resultados e aumento do controle sobre o desempenho. Ruth (Auditor Sênior) observou que desde que ingressou na RF havia trabalhado com metas, porém partir deste período a mensuração de resultados foi formalizada, tornando-se institucionalizada. Em sua opinião, a dinâmica do trabalho na RF não se modificou para as regiões sul e sudeste, que estavam acostumados a trabalhar com metas. Conforme Eva (Auditor Sênior), situação semelhante ocorreu na Receita Previdenciária, pois por volta do final da década de 1990 houve um incremento nas metas de trabalho a serem cumpridas e aumentou, também, o controle sobre os auditores.

(...) realmente as metas foram, começaram a pedir por segmento da economia, tinha que ter X fiscalizações nas entidades filantrópicas, X fiscalizações no caso de clubes de futebol, eles queriam resultados, isto eu me lembro realmente. E a gente teve que se adequar, apesar que não tivemos grandes problemas, porque quem trabalhava não tinha [problema] (Eva, Auditor Sênior).

A vinculação da remuneração aos resultados foi lembrada pelos auditores com mais tempo de cargo, tanto os de origem fazendária quanto os de origem previdenciária. Deise (Auditor Sênior) e Ruth (Auditor Sênior), de origem fazendária, e Ivan (Auditor Pleno), de origem previdenciária, recordaram que o salário-base foi convencionado em 5% da remuneração, o restante eram retribuições variáveis baseadas em resultados, uma parcela correspondendo ao desempenho individual e uma parcela baseada no rendimento da unidade, “se tu não cumprisses as metas tu perdias pagamentos e perdia salário, perdia dinheiro” (Deise, Auditor Sênior).

Além disto, os critérios das retribuições variáveis acabavam gerando uma grande variação nas remunerações dos servidores nas diversas regiões do país. Como um dos itens avaliados era o total da arrecadação, as regiões sul e sudeste que somam elevado número de empresas mantiveram os patamares de arrecadação e, conseqüentemente, de remuneração, já as regiões norte e nordeste não conseguiam alcançar as metas. Assim, ocorreu de analistas de

algumas localidades (técnicos na época) receberem remunerações superiores aos auditores de outras unidades, fato que levou a reivindicações do sindicatos e greves da classe de auditores, conforme relato de Deise (Auditor Sênior).

E daí como a nossa RAV (retribuição adicional variável) era uma meta sobre o que era arrecadado, sobre as multas que eram oriundas tanto de fiscalização, como de cobrança no setor de arrecadação, nós conseguimos ter uma eficiência tão grande que a nossa delegacia (...) a nº 1 no Brasil, nós tínhamos colegas analistas ganhando mais que auditores lá em cima, mas não por culpa dos colegas, tu não pode dizer que o pessoal do nordeste não trabalha tanto quanto tu, é que eles estão num meio diferente, eles não tem aquela gama de empresas como nós para trabalhar como nós aqui, a realidade econômica deles é diferente. Eles lá não conseguiram aquela arrecadação, eles tavam ganhando menos, os auditores [recebiam remuneração menor] que os analistas aqui. (Deise, Auditor Sênior).

Ao mesmo tempo em que a maioria considerou a existência de metas como positiva por dar um norte ao trabalho, a vinculação da remuneração ao cumprimento de metas foi terminantemente condenada por todos. Os seis auditores que vivenciaram esta prática avaliaram como negativa a vinculação da remuneração aos resultados, uma vez que, além da parcela variável corresponder a praticamente toda a remuneração do servidor, havia a subjetividade do avaliador. Como a interferência política nos órgãos públicos sempre foi muito marcante, os entrevistados classificaram como “perigoso” deixar na mão das chefias o poder de decisão, abrindo-se, assim, oportunidade para perseguições políticas.

(...) vai que um chefe não gostasse muito do cidadão, podia perseguir e tirar pagamentos e ele ter o salário diminuído. Então uma das nossas últimas vitórias [do sindicato] foi ter conseguido subsídio, porque aí não tem como tu tirar de ninguém, pelo menos no individual. Porque aí nunca tiveram critérios objetivos para te avaliar. Era tudo subjetivo, teu comprometimento com a instituição, se eu não vou com a tua cara eu vou tirar uma notinha de ti, entendeu? Isto é um perigo dentro do serviço público, agora não é mais para ter (...) mas isto aconteceu muito (Deise, Auditor Sênior).

Ribeiro et al. (2008) constatou que a necessidade de atingir as metas estipuladas pela alta administração pressiona os auditores. Também na Delegacia Sul a forma como eram e ainda são estabelecidas as metas revelou-se tema polêmico, principalmente no setor de fiscalização. Para Deise (Auditor Sênior), as metas da fiscalização devem ser flexíveis e revistas sempre que necessário. Ela recorda que, na época em que existiam as retribuições variáveis, os servidores se sentiam pressionados. Se alguém não atingisse sua meta, além de perder remuneração, prejudicava os demais colegas, pois ou estes trabalhavam mais ou também perderiam remuneração em função do não cumprimento da meta da unidade, quer dizer que, além do interesse próprio, trabalhavam sentindo a pressão dos colegas.

(...) no nosso trabalho aqui tem toda uma discussão quanto as nossas metas, a gente tem metas de fiscalização para cumprir durante o ano e é toda uma discussão de

como deve fixar as metas, ser medidas, porque uma coisa é cumprir meta e fazer uma fiscalização que tu pode fazer vinte empresas, mas se tu faz uma fiscalização pequena. Mas tem colegas que fazem uma coisa fabulosa e conseguem fazer uma no ano. Às vezes aparece o número daquele que fez 20, é muito difícil mensurar baseado em metas (...) Só que a gente não consegue chegar a critérios porque a gente não pode deixar de ter metas também, sabe como é? Se deixar de ter meta vai ter muita gente “ah, agora não tem mais nada para fazer”, mas também não dá para ela ser uma coisa, um fim em si mesma. A pessoa cumpriu a meta, mas podia ter feito muito mais. Eu acho que é uma discussão que vai levar algum tempo, mas eu acho que ela é necessária, to falando aqui pelo nosso trabalho da fiscalização, mas eu acho que tem que arrumar critérios de como mensurar, a gente tá vendo critérios de como vai fazer, se pelo calendário, depende da operação. Hoje em dia ela é fria, depende empresa, [empresa] média tantas horas, empresas grandes tantas horas, é por horas, então se tu fizer uma coisa muito difícil ou uma coisa ali que tu leva dois dias conta o mesmo tanto. O que ta se querendo é por operação, depende o que tu vai fazer, quanto tempo, quantos anos calendário, só que atualmente ela não tá bem (Beth, Auditor Pleno).

(...) na fiscalização tu não pode estabelecer assim ó, existem horas-padrão para o trabalho que tu vai fazer, pessoa física são tantas horas-padrão, pessoa jurídica menor é tantas, jurídica grande é tantas horas, mas o que acontece, de repente tu tá fazendo um trabalho que vai precisar de mais horas. Hoje tem-se a compreensão de que se a pessoa precisa de mais horas ele vai ganhar, antes se tinha a compreensão que se tem que terminar o trabalho, tem que terminar, daí tu te sentia pressionado. Na época da RAV a gente se sentia muito pressionado para terminar os trabalhos (Deise, Auditor Sênior).

À semelhança da Delegacia Sul, os auditores pesquisados por Ribeiro et al. (2008) consideram que estas medidas de produtividade, parecem não abarcar a diversidade e as peculiaridades de diferentes atividades. O trabalho de alguns pode não estar no padrão imposto pelo sistema de avaliação, ainda que esteja num padrão de normalidade e coerente com a demanda. A pressão por produtividade faria, ainda, com que o foco do trabalho se deslocasse para atividades que melhor se encaixem no sistema de avaliação de produtividade, embora se distanciem da realidade. O que isto quer dizer é que pode ocorrer de se evitar fiscalizar grandes empresas em função do tempo para ser concluída a tarefa.

O setor que parece trabalhar mais pressionado por metas e no qual os servidores mostraram-se mais mobilizados por elas é a fiscalização. Os demais referiram ter metas e formas de controle sobre a produtividade, no entanto o setor mais polêmico em termos de metas é a fiscalização, justamente pela dificuldade em se estimar o tempo de execução dos trabalhos.

Entre os que demonstraram resistência à reforma estão Sônia (Auditor Júnior) e Pedro (Auditor Intermediário). Sônia destacou que havia por trás a ideia de redução do papel do Estado, o que para ela não é positivo. Além disto, ressaltou que a burocracia é necessária no setor público, pois ajuda a evitar fraudes. Para Pedro, o trabalho da RF foi transformado em números, em indicadores, o que fez com que o órgão e seus servidores sofressem prejuízos, o

órgão no sentido de que os indicadores tornaram-se a preocupação primeira, ficando o atendimento ao contribuinte em um segundo plano, assim como não se trabalhou como poderia as fiscalizações em grandes contribuintes, pois estes demandavam muito tempo do auditor. Já os servidores passaram a sentirem-se pressionados e pouco valorizados na execução do seu trabalho e, em alguns casos, sofreram prejuízos financeiros. Outro problema do foco estar na meta é que, cumprida a meta, o servidor pode entender que já cumpriu a tarefa que lhe cabia e ficar esperando a próxima meta.

(...) era um trabalho que começou a ficar cada vez mais encaixotadinho: pego a fiscalização, resolvo da maneira mais rápida possível para cumprir a meta e assim eu fiz o meu trabalho. E assim, outros setores foram vendo também qual a medida de produtividade, então vamos cumprir esta medida. (...). A Receita sofreu muito com isto, nós deixamos de atuar com grandes contribuintes em larga medida porque é mais complicado, nós focamos o atendimento na questão de diminuir o tempo médio de espera, o número mágico do atendimento sem se preocupar necessariamente se o atendimento tava sendo bom ou ruim, se tava sendo conclusivo ou não. (...). Então uma fixação em matematizar a administração, que foi muito comprada dentro do espírito de facilitar a administração (Pedro, Auditor Intermediário).

Se a existência de normas e regras faz lembrar a taylorização das tarefas nos escritórios, a preocupação com o aumento da produtividade e a busca pela eficiência remete à introdução dos princípios do toyotismo nos setores administrativos, o *Lean Office*. Tenta-se, assim, reduzir o desperdício de tempo, de informação e de movimentos nos processos por intermédio da organização do trabalho. Tal forma de organização do trabalho, embora nem todos os servidores a reconheçam, parece atender aos pressupostos da Reforma Administrativa da década de 1990. Em setores que trabalham com atendimento ao público, para o cidadão, em um primeiro momento, a redução no tempo de espera é positiva, porém tem-se que atentar para outros fatores, como, em primeiro lugar, o cumprimento da lei. Há, que se pensar, ainda, se necessariamente a redução no tempo é acompanhada por um aumento ou manutenção da qualidade do serviço prestado e se não está tornando mecânicas as atividades dos servidores públicos, pois, como bem refletido pela OCDE (2005) a função primeira do Estado é governar e servir aos seus cidadãos, contribuindo para tanto uma boa administração dos recursos (inclusive os humanos), mas não o contrário.

O problema não é haver metas, e sim estas se tornarem um objetivo em si mesmas, maior risco de um modelo de gestão baseado em resultados, podendo comprometer a qualidade do trabalho. Pedro (Auditor Intermediário) vivenciou de perto o caso de um colega que recebeu uma fiscalização mais complicada e por isto não conseguiu cumprir a sua meta. Além de sentir-se frustrado, acabou sendo prejudicado em termos de remuneração, o que fez com que pedisse para trocar de setor.

Foi possível identificar que o posicionamento de alguns entrevistados remeteu à crítica de Diniz (2001) sobre a reforma do Estado, como a quantificação da administração pública e o interesse em diminuir a participação do Estado. Estes foram justamente os que demonstraram maior conhecimento das práticas implementadas e de seus reflexos no setor. A maioria, no entanto, demonstrou posições que remetem às opiniões de Pinheiro e Giambiagi (2000), bem como Bresser-Pereira (1997), analisando-as como essenciais para tornar o setor público mais eficiente. Mesmo por estes, uma prática da iniciativa privada foi destacada como não sendo adequada no serviço público – as remunerações variáveis baseadas em metas.

Ao se tratar do tema da Reforma Administrativa e as mudanças no trabalho no setor público, foi possível perceber, embora não fosse o objetivo primordial com as questões sobre este assunto, o quão ideológica foi a entrada e é a permanência do servidor no cargo. Como foi colocado pelo dono do curso preparatório para concurso A, geralmente os candidatos ao serviço público buscam salvarem-se primeiro, ou seja, conquistarem aqueles fatores que os levaram para a área pública para depois pensarem no bem-estar da sociedade. Pôde-se perceber que hoje alguns se consideram partícipes da engrenagem Estado e por isto querem contribuir para que funcione adequadamente e cumpra bem seu papel e, assim, se as reformas, dentre elas a Administrativa, e práticas da iniciativa privada possam colaborar neste sentido, eles tendem a aprovar. Alguns demonstraram ressentimento com a corrupção de agentes públicos e consideram que isto, além de macular a imagem do servidor público, prejudica a toda a sociedade.

16 O FUTURO PROFISSIONAL

Para finalizar a entrevista, os sujeitos foram questionados sobre seus planos para o futuro, especialmente se pretendem seguir trabalhando no setor público e no órgão pelos anos vindouros. Além disto, responderam a que atribuíam querer permanecer ou sair do cargo e/ou do órgão.

De modo geral, os atributos que consideram para avaliar permanecer no setor e no órgão são semelhantes àqueles que os fizeram buscar o emprego no setor público. Pode-se perceber que tanto os fatores considerados para o ingresso quanto para a permanência referem-se, em sua maioria, a aspectos relacionados com a organização do trabalho, ou seja, aspectos técnicos e sociais, como a divisão do trabalho entre as pessoas e entre as pessoas e as máquinas (no caso da RFB, os sistemas de informação), resultante do conjunto de regras e normas que determinam como se executa o trabalho (Novick, 2000). Trazendo o conceito proposto por Dejours (1992) se reforça a importância dos aspectos da organização do trabalho na decisão dos servidores, pois, segundo ele, a organização do trabalho envolve a divisão do trabalho, o conteúdo da tarefa, o sistema hierárquico, as modalidades de comando, as relações de poder, as questões de responsabilidade, etc.

As respostas revelaram-se fortemente relacionados com dois fatores: o cargo que o entrevistado ocupa e também sua idade. No geral, os analistas desejam prestar concurso para o cargo de auditor e entrevistados nas faixas etárias superiores a 41 anos tenderam a desejar permanecer no órgão e no mesmo setor até a aposentadoria, independente do cargo, revelando-se menos propensos a novos desafios e mais acomodados. Auditores fiscais com menos de 40 anos demonstraram a querer permanecer no cargo e no órgão, porém imaginam-se passando por outros setores da RFB, seja na Delegacia Sul ou ainda em outras unidades do órgão. Boa parte destes revelou-se estimulada pelo desafio de aprender um novo trabalho.

De modo geral, a maioria referiu ter planos de seguir trabalhando no órgão, uns pretendendo manter-se no mesmo cargo e setor, outros, porém, pensando em mudar de cargo, setor ou unidade. Rodrigo e Clara (Analistas Júnior), Mateus (Analista Intermediário), Daniel e Márcio (Auditores Júnior) mostraram-se indecisos entre seguir na RFB ou prestar concurso para outros órgãos e cargos que consideram interessantes em termos de atividade, *status* e remuneração. Ainda, Cléber (Auditor Júnior) declarou simplesmente que pretende continuar “por enquanto”, mas que não traça planos a longo prazo.

Os com mais idade mostraram-se muito preocupados com a estabilidade, pois observam que na iniciativa privada há uma relação inversamente proporcional entre idade e oportunidades na carreira. Alguns mencionaram que na sua faixa etária, se estivessem na iniciativa privada estariam muito receosos de perder o emprego e não conseguirem outra colocação, o que não ocorre no setor público onde não precisam se preocupar com isto. Três entrevistados revelaram já ter tempo suficiente para se aposentarem, mas, principalmente por gostar do trabalho que executam, não o fazem. Uma entrevistada, Ruth (Auditor Sênior) estava para aposentar-se poucos meses após a entrevista.

Percebem-se como tendo conquistado, principalmente, estabilidade e uma boa remuneração e, ao mesmo tempo, consideram-se inseridos em um ambiente de trabalho agradável e com uma atividade prazerosa e, ainda, em um órgão de abrangência nacional que lhes possibilita remoção para, teoricamente, qualquer parte do país se assim desejarem. Estes foram os atributos mais referidos, mas a importância conferida a cada um deles variou de pessoa para pessoa e conforme seu momento da vida pessoal e profissional. Nenhum deles manifestou vontade de trabalhar (ou voltar a trabalhar) na iniciativa privada. Inclusive pontuaram que mesmo que assim desejassem, teriam dificuldade em ingressar em alguma organização privada, devido ao preconceito em relação aos servidores públicos. Dois auditores mencionaram a possibilidade de, após aposentarem-se, atuarem como autônomos.

16.1 O FUTURO PROFISSIONAL DOS ANALISTAS

Grande parte dos analistas entrevistados manifestou desejo de prestar concurso para o cargo de auditor. Sandro, Clara, Raquel, Aldo, Rodrigo, Rosana e Cláudio – Analistas Júnior – ainda não tiveram oportunidade de prestar concurso para mudar de cargo, pois são oriundos do último concurso. Além disto, dois meses antes do concurso em que foram aprovados, prestaram concurso para o cargo de auditor, mas não foram classificados.

Rosana (Analista Júnior) salientou que o desejo de prestar concurso para auditor é comum entre os analistas, principalmente entre aqueles do último concurso. Em sua opinião, quando as provas aconteciam no mesmo dia, o candidato era obrigado a optar no momento da inscrição por um dos dois cargos o que, conforme ela, fazia com que o aprovado entrasse satisfeito, pois havia sido aprovado no concurso para o qual se submeteu. Isto, via de regra, não ocorreu com os analistas aprovados do último concurso, o que pode tornar ainda mais

complexas as relações entre ambos os cargos. Ela, apesar de não ter sido aprovada no concurso para auditor, declarou que sabia ter mais chance como analista.

Todos eles [querem fazer concurso para auditor]. Uma coisa que foi ruim é que no nosso concurso foi separado auditor e analista e sempre foi junto. Então quando tu entrava no concurso tu entrava muito feliz. O que aconteceu hoje foi que os que não passaram para auditor e aí passaram no de analista, mas eles não quiseram. Eu e mais uma meia dúzia que realmente queria analista. No meu caso eu sabia, assim, que eu tinha chance para analista. Eu vejo assim que existe uma certa frustração, porque a maioria queria realmente ser auditor (Rosana, Analista Júnior).

Estes analistas revelaram ansiedade com a previsão de liberação do edital para o final do ano de 2009, mas reconheceram que o fato de trabalharem em turno integral atrapalha os estudos. Além disto, por já serem servidores públicos federais e terem alcançado o que consideram como vantagens em se trabalhar neste setor, tendem a certa acomodação.

Meu plano hoje, meu objetivo é continuar na Receita, me aposentar na Receita, se possível como Auditor, que daí tenho que fazer outro concurso, que vai ter agora no segundo semestre. Só que eu não estou estudando, porque é muito complicado trabalhar 8 horas (...). Bah, eu chego em casa moído (Aldo, Analista Júnior).

Questionados sobre as razões do interesse em mudar de cargo, destacaram a remuneração e também um maior grau de autonomia no trabalho. Para Clara e Rodrigo, Analistas Júnior, a remuneração está em primeiro lugar e, quanto à atividade, acreditam que não haverá muita diferença do trabalho que desenvolvem atualmente. Ambos consideram a possibilidade de prestar concurso também para outros órgãos que ofereçam remunerações superiores e, ainda, no caso de Clara, concursos em seu Estado de origem. Já Rodrigo, além do cargo de auditor no órgão, pensa em prestar concurso para cargos que regulem em termos de remuneração, como é o caso do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho ou Analista no Banco Central do Brasil (BACEN). Uma diferença importante é que enquanto Clara está focando exclusivamente na remuneração, Rodrigo imagina que também irá identificar-se com a atividade a ser executada nestes outros cargos. Mateus interessa-se, também, por trabalhar na Polícia Federal. Eis o depoimento de Clara (Analista Júnior).

Na verdade eu continuo estudando pra ou continuar a carreira fiscal, ser Auditor fiscal, ou alguma coisa em outro Estado, mas pensando na melhor remuneração, nem pensando no serviço. Só pra melhorar a remuneração e continuar no serviço público. Eu acho que a Receita Federal ainda é o melhor, daquilo que eu te falei, teu cargo vai ter em todo o Brasil, mas eu penso mais pelo salário mesmo, porque ou a Receita Federal (...) mas eu acho difícil largar o serviço público (Clara, Analista Júnior).

Já para Raquel e Rosana a autonomia associada ao cargo de auditor é o mais importante. Para elas, a remuneração do cargo de analista é suficiente, sendo superior ao que já receberam em empregos anteriores. O fato de desejarem prestar concurso para auditor é o

dia a dia do cargo, as tarefas executadas que são menos operacionais e a autonomia para realizar o trabalho, além do reconhecimento e do *status* dentro do órgão. Raquel salientou que o auditor tem uma “qualidade de serviço melhor”. Outra entrevistada assim respondeu:

Mas o principal, o mais fundamental é a autonomia. O analista tem muito pouca autonomia para o cargo e isto é o que faz o pessoal ficar muito frustrado. Muita regalia para o cara que é auditor e muito pouca para o que é analista. São problemas de administração, da carreira, enfim, mudou muito. Uma vez era segundo grau, agora já mudou e tal. Mais por isto, mas a remuneração, tu poder ganhar o dobro claro que eu gostaria, mas não que a remuneração não seja boa. Não é o principal motivador. E a autonomia é bem melhor que de onde eu estou (Rosana, Analista Júnior).

Ente os entrevistados, há mais analistas que vivem em outras cidades e gostariam de trabalhar em unidades mais próximas de sua residência. Um, em especial, mostrou-se decidido a se submeter ao processo de remoção previsto para o final de 2009. Já outros, por gostarem do trabalho que realizam na unidade ou por não desejarem trabalhar com atendimento ao público – atividade para a qual seria mais fácil conseguir remoção ou permuta – não decidiram se farão a inscrição no processo de remoção.

16.2 O FUTURO PROFISSIONAL DOS AUDITORES FISCAIS

A maioria dos auditores planeja permanecer no órgão até aposentar-se e, ainda, à exceção de uma auditora, não têm pressa para que chegue este momento. Muitos declararam ter orgulho de trabalharem na instituição, por ser considerado um órgão de excelência do Poder Executivo, e realizarem-se com a atividade que desempenham.

Especialmente os auditores júnior manifestaram interesse em trabalhar em outros setores da Delegacia Sul ou ainda em outras unidades. Pode-se perceber que aqueles que trabalham na fiscalização, via de regra, pensam em continuar neste setor. Já entre os entrevistados que trabalham em outros setores, a fiscalização de tributos internos e a delegacia de julgamento foram os setores mais citados como sendo os que gostariam de trabalhar no futuro, em função de tratar-se da atividade-fim da instituição (fiscalização) e pelo poder de decisão (delegacia de julgamento). Alguns acreditam também que o trabalho e aqueles que exercem atividades nestes setores são mais reconhecidos e têm maior *status* na instituição.

Poucos destes moram em outras cidades e planejam mudar-se para uma unidade mais próxima. Já alguns auditores oriundos de outros Estados cogitam a possibilidade de remoção

para seus Estados de origem para estarem mais próximos de familiares, mas dizem-se adaptados e que gostam de morar aqui. Os que consideram pedir a remoção mostram-se criteriosos com a atividade que irão exercer na outra localidade.

Alguns gaúchos também consideram pedir remoção para unidades em outros Estados, porém motivados por aspectos pessoais, como a escolha de cidades nas quais gostariam de viver. Entre essas unidades, destacam-se as localizadas no Nordeste brasileiro, em razão do clima quente ou ainda para a capital catarinense, devido às praias. Estes, por outro lado, revelaram mais preocupação com o local para viver do que com a atividade que passarão a executar. Beth (Auditor Pleno), gaúcha, conseguiu recentemente transferência para uma cidade litorânea da região Sudeste do Brasil e contou que em primeiro lugar pesou o fato de morar em uma região quente, porém, conforme frisou, só iria se conseguisse se manter no setor em que trabalha na Delegacia Sul.

Aqueles que estão mais próximos da aposentadoria não manifestaram interesse em mudar de setor ou de unidade. Ressaltaram que pelos anos que restam de trabalho até a aposentadoria, não valeria a pena sair do órgão ou mudar de cargo, pois poderiam perder a aposentadoria integral. Avaliam a aposentadoria integral como se fosse uma recompensa pelos muitos anos trabalhando no setor, conforme declaração de Ivan (Auditor Pleno).

(...) e eu também não posso perder o que eu conquistei aqui em termos de, no setor público o que tu tem garantido é a aposentadoria, pensão, então na idade que eu to, pelo que eu tenho de passado e de futuro, não há hipótese de eu sair do setor público. Posso ter interesse em melhorar, aproveitar oportunidades que apareçam, mas certamente minha vida profissional vai ser aqui (Ivan, Auditor Pleno).

Há, inclusive, quem já tenha completado o tempo de serviço para aposentadoria, mas opte por seguir trabalhando, como é o caso de Deise (Auditora Sênior). A exceção é uma auditora oriunda da Receita Previdenciária que não se adaptou à nova atividade e ao novo sistema de trabalho na Super Receita. Para ela, o que mais importa é completar os anos que faltam para a aposentadoria. Há, ainda, aqueles que já cumpriram os requisitos para se aposentarem pelo regime geral, porém seguem trabalhando pensando em completar o tempo de serviço no cargo.

Daniel (Auditor Júnior) foi quem demonstrou o maior grau de insatisfação com o seu trabalho e está cursando graduação em Direito com o objetivo de trabalhar em outro setor no órgão, porém, se não conseguir a transferência, irá considerar trabalhar em órgãos do Judiciário. Há, também, outros auditores cursando a graduação em Direito que consideram a possibilidade de passarem a trabalhar no Judiciário em cargos com maior poder de decisão e *status*, como Juízes ou Procuradores Públicos. Entre os entrevistados, apenas dois

manifestaram este interesse em mudar para o Judiciário, porém Noel (Auditor Pleno), referindo-se a estes colegas, mencionou que esta é uma tendência comum entre os auditores – cursarem Direito pensando em trabalhar no Judiciário.

A seguir são confrontadas as impressões dos donos e coordenadores de cursos preparatórios com as entrevistas com os servidores, objetivando aprofundar o conhecimento sobre as razões para ingresso e permanência no setor e verificar em que medida suas trajetórias profissionais aproximam-se do exposto pelos profissionais dos cursinhos.

17 COMPARATIVO DAS ENTREVISTAS NOS CURSOS PREPARATÓRIOS COM AS ENTREVISTAS COM OS AUDITORES E ANALISTAS

As três entrevistas com os donos ou coordenadores de escolas preparatórias para concurso foram comparadas com as 28 entrevistas dos servidores que já passaram pelos processos de estudo e nomeação em órgãos públicos, com vistas a constatar semelhanças e diferenças nas falas, de forma que trouxessem elementos que proporcionassem um melhor entendimento do tema estudado nesta dissertação.

A maioria dos analistas e auditores relatou ter se preparado para o concurso em cursos preparatórios. Os que não fizeram cursinho foram os mais antigos no órgão, quando os concursos ainda não eram tão disputados. Entre os mais recentes, há entrevistados que ficaram em torno de dois anos só se preparando para concursos públicos, alguns destes focados exclusivamente no concurso para a RFB. Além das aulas em cursos preparatórios, dedicavam tempo para estudo sozinhos ou em grupos. Principalmente os aprovados no último concurso (sete auditores e sete analistas) relataram que tiveram que se afastar “do convívio social”, dedicando a maior parte do tempo aos estudos. Consideram que foi um período desgastante e que se cobravam pela aprovação, haja vista que muitos deixaram de trabalhar para poder estudar. Houve, também, aqueles que, apesar disto, recordaram com nostalgia deste período, devido ao desafio e ao aprendizado. Além do tempo investido, os cursos preparatórios para a RFB estão entre os que têm preços mais elevados⁴⁷.

Alguns servidores referiram-se ao papel que estes cursinhos tiveram em decisões que tomaram, como Lucas (Auditor Intermediário), que procurou um curso preparatório para concurso sem ter em mente nenhum cargo em específico e, devido à propaganda feita pelo estabelecimento, decidiu preparar-se para a RFB. Além disto, a convivência entre candidatos ao mesmo cargo ou órgão que estes cursos proporcionam faz com que os candidatos troquem informações e estudem em conjunto.

Luz e Silva (2008) destacam que alguns professores destes estabelecimentos possuem elevado *status quo* por serem oriundos de categorias profissionais valorizadas em órgãos públicos, como do Judiciário (juízes e procuradores do Ministério Público), auditores-fiscais, renomados docentes universitários e autores ligados às Ciências Jurídicas. Consideram, ainda,

⁴⁷ Em um estabelecimento que prepara para o concurso de auditor da RFB na cidade de Porto Alegre, o curso completo tem duração de cerca de 10 meses e o preço aproxima-se de R\$ 2.500,00.

que “esses professores têm participação precípua na manutenção de verdades absolutas e conceitos estratificados” podendo influenciar os alunos com suas opiniões sobre o setor público (LUZ; SILVA, 2008, p.8). Vale lembrar que Raquel (Analista Júnior) relatou que no cursinho no qual se preparou para o concurso havia professores-auditores que faziam comentários depreciativos sobre a categoria dos analistas.

As razões que levam os candidatos ao serviço público observadas pelos donos ou coordenadores dos cursinhos em seus alunos foram semelhantes às descritas pelos auditores e analistas entrevistados. Segundo os primeiros, os candidatos ao serviço público buscam estabilidade, altas remunerações e *status*, pontos estes assinalados também pelos auditores e analistas da RFB como razões para seu ingresso no setor público.

O observado pelo dono do curso A e constatado por Lima (2009) – o fato de que a crise econômica aumentou a procura por cursinhos – teve correspondência na fala dos servidores entrevistados. Conforme os servidores, em momento de crise ou recessão econômica, ter um emprego estável faz muita diferença para o planejamento pessoal. O *status* não foi mencionado declaradamente por muitos servidores, mas foi possível perceber sentirem-se valorizados pela sociedade devido ao cargo em que ocupam.

A remuneração, ao lado da estabilidade, foi o aspecto mais citado pelos dois grupos. Entretanto, enquanto os donos e coordenadores de cursinhos a consideram como superior aos valores pagos na iniciativa privada, os servidores, apesar de reconhecerem-na como boa, consideram-se estagnados tanto financeiramente como alguns, também, em termos de carreira. No entanto, quando decidem por esse concurso, a remuneração da RFB é considerada como entre as melhores no serviço público, mas, sobretudo os mais antigos no setor, tendem a não valorizar tanto a remuneração. Frequentemente, destacaram que poderiam ter formado um patrimônio maior se estivessem na iniciativa privada.

Muitos candidatos ao setor público são recém-saídos da universidade e alguns nunca trabalharam, podendo, mais facilmente, ser influenciados pela ideia de alta remuneração apresentada pelos cursinhos, porém depois de nomeados passam a valorizar, também, outros aspectos para permanecerem no cargo, como ambiente de trabalho, natureza da atividade realizada, etc.

Os entrevistados dos cursinhos pouco se preocupam com a atividade que o candidato irá executar após ter ingressado no órgão. Quando questionados sobre isto, apresentaram uma solução bastante pragmática, pois respondiam que caso o candidato não gostasse da tarefa, já sabia o endereço de onde procurar uma alternativa, ou seja, realizar um novo curso preparatório, agora para outro cargo. Já nas falas dos servidores, este aspecto foi bastante

mencionado, pois a maioria preocupou-se em escolher um cargo que estivesse associado a sua formação ou com conteúdos pelos quais se interessasse.

Outro aspecto comum observado pelos donos/coordenadores de cursinhos e referido pelos auditores e analistas entrevistados é a influência de familiares e amigos na escolha pelo setor. Não só no caso de cargos militares, mas como constatam os donos do curso B, há muitos candidatos ao serviço público que são filhos, maridos, esposas ou amigos de pessoas que estão trabalhando ou se preparando para o serviço público. Esses candidatos que têm conhecidos trabalhando ou se preparando para o serviço público, na maioria das vezes, já procuram o curso preparatório sabendo em que cargo ou em que área querem ingressar, bem como já conhecem mais profundamente vantagens e desvantagens por ele proporcionadas.

O entrevistado D comentou que, mesmo tendo um bom número de candidatos com contato com pessoas que trabalham no setor, a maioria chega ao cursinho sem saber a diferença entre celetista e estatutário ou entre esfera federal, estadual e municipal. É nos cursos que recebem estes esclarecimentos e também são influenciados a procurarem determinados concursos. Um dos entrevistados do cursinho B afirmou que “fazem a cabeça” dos candidatos para este ou aquele cargo, direcionando-os para aqueles cargos que consideram os melhores e para os quais o estabelecimento oferece a preparação.

A constatação dos donos e coordenadores que esteja se desenvolvendo o que chamam de “uma cultura de trabalhar no serviço público” é endossada por servidores oriundos de outros Estados. Alguns destes mencionaram que, em seus Estados de origem, seguir carreira no serviço público é valorizado ao menos no mesmo nível que trabalhar em uma grande empresa. Lílian (Auditor Intermediário) comentou que quando chegou ao RS, há cerca de 6 anos, sentiu a diferença de valorização de quem trabalha no serviço público.

(...) acho que é questão não querer o serviço público em geral aqui, acho que é questão ‘ah, você é um servidor público’, agora se você é um empresário um administrador, ‘eu trabalho na Gerdau, sei lá, numa empresa multinacional’, isso pra cá é relevante, é a questão do glamour, (...) acho que até em relação de dizer ‘ah, você faz o quê?’, se você diz ‘ah, trabalho na receita federal’, aí muda, lá no Rio não tem diferença nenhuma, ah, tem também escalonamento de *status*, de ser receita federal, judiciário, mas ser um jurista, ‘eu sou auditor, procurador’, isso tem também esse escalonamento, mas não tem assim de você olhar de rabo do olho porque ele é servidor público, e aqui eu acho que tem, nessa região tem. Sei de amigas que fizeram amizades aqui, com pessoas que eram empresários, e assim: ‘ah, que empresa? Sou servidora pública’, acham que pessoa não é nada, não deu pra nada (...). (Lílian, Auditor Intermediário).

Prova disto é que, considerando os aprovados no último concurso, aproximadamente 70% dos auditores e 50% dos analistas são naturais dos Estados de Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Paraná. O Estado do Rio Grande do Sul aparece em quinto lugar. Alguns

servidores comentaram que naqueles Estados estão, também, os melhores cursinhos e professores. Cíntia contou que há cerca de 10 anos atrás havia prestado alguns concursos, mas desistiu após não alcançar a aprovação, o que atribui à falta de incentivo para que seguisse estudando e à falta de bons cursos preparatórios no Estado naquela época.

Eu desisti em 98, eu poderia ter passado se eu tivesse persistido, mas aqui no Sul tem pouca gente que te pode dar essa orientação, não sei como está agora, agora tá até melhor, tem outros cursos, mas na época em 98 tinha péssimos cursos, eram caros porque eram poucos cursos. E também faltava um pouco da especialização que tinha em São Paulo, que eram professores que vinham do Rio, lá tem bastante [cursos] que tem esse histórico de funcionalismo público, muito professor bom (Cíntia, Auditor Júnior).

A predominância de homens nos cursos preparatórios para a área de fiscalização, conforme a constatação do entrevistado A, corresponde ao perfil encontrado na RFB (70% dos auditores e 57% dos analistas são homens) e também entre os pesquisados (12 auditores e 5 analistas são homens) (RFB, 2009c). Tal constatação corrobora com Nogueira (2005) que afirma que há menos mulheres que homens nos cargos de melhor remuneração.

Os donos e coordenadores dos cursinhos mencionaram que está havendo uma mudança na gestão do trabalho no setor público e uma mudança no perfil dos candidatos. Também, a série de publicações da Revista Amanhã (CENÁRIOS DE AMANHÃ, 2009) afirma que está se formando um novo funcionalismo público – mais qualificado e comprometido – e que, neste processo, têm participação fundamental as escolas de governo para capacitar os novos e reciclar antigos servidores.

O entrevistado A e um dos entrevistados no estabelecimento B foram servidores públicos há alguns anos atrás e compararam o ritmo de trabalho na época com o que os estudantes e ex-estudantes relatam. Conforme eles, há maior cobrança sobre os servidores e funcionários públicos do que havia antigamente. Eles acreditam que algumas representações sociais sobre o setor estão mudando, devido, também, à cobrança da sociedade. O entrevistado D salientou que acredita que o aumento no número de mulheres tenha tido um papel importante neste processo de mudança no serviço público, pois considera que as mulheres sejam mais exigentes e zelem para que o trabalho seja desenvolvido corretamente.

Entrevistados mais antigos na Delegacia Sul comentaram que percebem diferenças no perfil dos servidores que ingressaram nos últimos concursos. Diego (Auditor Pleno) há 16 anos na RFB entrou no órgão quando o emprego público começou a atrair e os concursos públicos começavam a ficar concorridos, pois considera que, antes disto, as pessoas não pensavam em trabalhar em órgãos públicos. Quando ingressou, observava os servidores que estavam próximos da aposentaria e, – neste momento procurou as melhores palavras –,

percebia que muitos não tinham grande potencial ou eram pessoas mais acomodadas. Segundo ele, hoje formou-se uma “indústria” em torno do emprego público, referindo-se aos cursos preparatórios e às editoras de apostilas, etc., e, por isto, “fica muito mais fácil hoje pegar gente boa do que naquela época”. Para ele, este ingresso de pessoas capacitadas e qualificadas surtiu maior efeito positivo sobre o trabalho no setor que a inclusão do termo eficiência no art. 37 da CF de 1988.

Leo, também Auditor Pleno, referiu-se à herança patrimonialista portuguesa na Administração Pública brasileira e avaliou que os novos servidores têm contribuído para uma mudança em antigos vícios e problemas do setor público “o que a gente nota é que estes concursos cada vez estão mais difíceis, o pessoal que entra é uma nata intelectual, são muito bons os colegas novos e são bem, já vem com outra cultura, talvez este pessoal mude alguma coisa”. Considera que é natural os mais jovens serem mais comprometidos, uma vez que não têm tantos problemas de saúde ou familiares, pois isto reflete no desempenho do servidor.

Raquel, Analista Júnior, relatou que quando ingressou na Delegacia Sul deparou-se com alguns servidores mais antigos desmotivados e acomodados, aguardando a remoção para outra unidade. Segundo Raquel, essas pessoas lhe passaram uma impressão negativa do serviço público, afirmando que passado um ano os novos servidores não estariam com a mesma motivação tampouco o mesmo desempenho. Ela concorda que os novos servidores entrem com mais disposição para o trabalho, porém reconhece que são os mais antigos que têm a experiência e o conhecimento que falta aos mais novos.

No entanto, as diferenças de posicionamento entre um e outro grupo – donos/coordenadores de cursinhos e servidores – não surpreendem se forem consideradas as finalidades de cada um, pois enquanto os donos de cursinhos preocupam-se em gerir suas escolas-empresas, os servidores preocupam-se em “gerir” suas vidas. É natural que demonstrem maior preocupação com a tarefa a ser executada e com o ambiente de trabalho, pois é naquele lugar que passarão 1/3 de suas vidas.

Embora este estudo tenha procurado abordar diferentes aspectos inerentes ao trabalho no setor público, ainda há muito para ser desvendado ou aprofundado. A seguir são propostas algumas sugestões para pesquisas futuras e limitações encontradas durante a realização da pesquisa.

LIMITAÇÕES DA PESQUISA

No decorrer desta pesquisa puderam ser percebidas algumas limitações. Uma delas está relacionada ao próprio método escolhido – qualitativo – em função da interpretação dos dados ter importante participação da pesquisadora. Por mais que se busque a neutralidade científica, admite-se que a análise dos dados é perpassada, consciente ou inconscientemente, por vivências, leituras e impressões anteriores a este estudo.

A troca de administração do órgão e da Delegacia Sul alguns meses antes da realização da pesquisa pode ter representado uma limitação para este estudo, pois, após mais de uma década sob a mesma linha de atuação, assumiu a administração um grupo de posições políticas opostas. Como o servidor-facilitador que deu suporte para a realização deste estudo fazia parte do novo grupo e os entrevistados foram escolhidos espontaneamente, pode ter havido uma maior participação de servidores partidários da nova administração.

Além disto, o fato de ter havido nova mudança na secretaria do órgão durante a coleta de dados (julho de 2009) pode ter interferido de alguma forma nas respostas dos entrevistados. Ainda, refletiu nas avaliações por parte destes de práticas que vinham sendo adotadas em função do clima de incerteza sobre o futuro do órgão.

SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Para interessados no setor público, estudo semelhante poderia ser realizado em outros órgãos e empresas públicas para verificar, além das razões para ingresso e permanência, como os servidores eem seu trabalho e o setor público. Dentre as entidades do setor, poderia ser investigado o trabalho nas agências reguladoras, pois estão são resultantes das modificações da Reforma Administrativa da década de 1990.

Embora não tenha sido o foco deste trabalho, pode-se perceber o impacto da terceirização do emprego no setor. Em nome da eficiência e da redução de custos, órgão e empresas públicas desrespeitam princípios constitucionais. Mesmo com a TAC assinada pelo governo federal, a terceirização continua sendo utilizada no serviço público. Seria interessante um estudo que pudesse avaliar, em diferentes órgãos, as condições de trabalho encontradas por estes trabalhadores em comparação com os concursados, bem como avaliar a relação

qualidade/excelência dos órgãos com a utilização ou não de força de trabalho terceirizada e em que atividades.

Outro tema importante seria aprofundar o entendimento sobre a inserção feminina no setor público, pois, ao mesmo tempo em que as estatísticas sobre o emprego no setor comprovam uma maioria feminina, quando são analisadas as remunerações recebidas percebe-se facilmente que as mulheres recebem remunerações médias inferiores às dos homens. Como o ingresso se dá por concurso público, seria interessante desvendar as razões por trás deste funcionamento. Também o ingresso das minorias, como negros e deficientes, no setor público merece especial atenção

Além disto, seria interessante um estudo aprofundado nos cursinhos preparatórios que pudesse investigar diretamente os candidatos-estudantes, a fim de conhecer seu perfil e as razões que levam em conta não apenas para ingressar no setor, mas também os aspectos considerados para a escolha dos órgãos que prestarão concurso, pois tal entendimento pode contribuir para a gestão de pessoas no setor.

18 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação do Estado e da administração pública no Brasil passou por diversas fases. No entanto, desde a chegada de Martin Afonso de Souza até o período que antecedeu à Revolução de 1930 – passando pela chegada da família real em 1808, a independência em 1822 e a criação da república em 1889 – sofreu poucas modificações, estando as estruturas e as decisões tomadas estreitamente atreladas à vontade dos governantes, segundo a lógica patrimonialista. Tal situação começou a modificar-se, principalmente a partir da primeira reforma administrativa na década de 1930, visando a uma maior profissionalização do serviço público.

Após a década de 1930, a administração pública passou por outras duas reformas administrativas e muito se falou sobre ampliação/redução do papel do Estado. Principalmente a partir da década de 1990, a globalização, o consenso de Washington, a pressão internacional, o endividamento do Estado e a abertura comercial agravaram a situação do mercado de trabalho de forma geral e levaram a importantes mudanças no emprego no setor. Características e garantias tradicionalmente atribuídas ao emprego público passaram a ser questionadas e revistas pelos legisladores, aproximando-o do regime geral de emprego.

Mesmo após as mudanças no emprego público, tem-se observado, nos últimos anos, uma maior procura pelo emprego no setor, o que é facilmente comprovado pelas estatísticas do número de candidatos que se submetem a concursos públicos. Aumentou, também, a procura por cursos preparatórios para concursos, dada a concorrência acirrada para ingresso na maioria dos cargos e empregos públicos. Sendo assim, este trabalho teve como objetivo geral avaliar as razões que tem levado profissionais de nível superior a ingressar no serviço público e, uma vez que tomaram posse, que características e atributos fazem com que nele permaneçam. Para tanto, o método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso e como técnicas de pesquisa, a observação, a realização de entrevistas semiestruturadas e a análise de documentos. Inicialmente, foram entrevistados donos ou coordenadores de três cursos preparatórios para concurso, o que possibilitou uma visão geral sobre as expectativas e características dos candidatos. De posse destas informações, foram entrevistados 28 servidores da RFB, sendo 19 auditores e nove analistas, a fim de saber as razões que os levaram a optar pelo serviço público e, posteriormente, a permanecerem no órgão. Uma vez que a carreira de auditoria é uma das mais procuradas e concorridas do setor, buscou-se,

também, verificar como os servidores – auditores e analistas – avaliam o setor público e o trabalho que realizam no órgão.

Na primeira etapa da pesquisa buscou-se conhecer a percepção de donos ou coordenadores de cursos preparatórios para concurso sobre as características que observam nos candidatos-estudantes e o que estes buscam no emprego público. Assim, foram entrevistados donos ou coordenadores de três cursos preparatórios para concurso, dois em Porto Alegre e um em Santa Cruz do Sul. Entre as expectativas dos candidatos, destacaram a busca de estabilidade e de altas remunerações, seguidas da busca pelo *status* e de um trabalho mais *light*. Percebem, também, a presença de estudantes de todas as idades, porém a predominância é de jovens recém-saídos do ensino médio, universitários ou recém-formados. Ressaltam a crescente participação feminina em cursos preparatórios, o que se reflete em um contingente maior de mulheres no serviço público, comprovado nos dados da RAIS de 2007. Assim, foi possível comparar em que medida os profissionais entrevistados na Delegacia Sul aproximam-se ou diferenciam-se do perfil de candidato que se prepara para concurso nos estabelecimentos investigados.

Atendendo ao segundo objetivo específico, foi possível perceber que, na RFB, o período de realização da pesquisa foi de inúmeras mudanças no órgão e também modificações pontuais na unidade na qual foi realizada a pesquisa. Podem-se destacar três fatos importantes: 1) a unificação da Receita Federal (fazendária) e da Receita Previdenciária em maio de 2007 e a chegada dos auditores de origem previdenciária ao final daquele ano; 2) A posse de Lina Maria Vieira como secretária do órgão em julho de 2008, com consequente troca do Delegado da unidade ao final do mesmo ano; 3) A saída de Lina Maria Vieira em julho de 2009 e o clima de incerteza que se instaurou na Delegacia Sul. Esta última mudança ocorreu, inclusive, durante a pesquisa, sendo que a metade das entrevistas foi realizada no período em que Lina Maria Vieira foi secretária e o restante com o novo secretário, Octacílio Cartaxo, na função mais elevada do órgão.

A Delegacia Sul é classificada pelos próprios entrevistados como uma delegacia de passagem, ou seja, muitos servidores planejam a remoção para a capital do Estado ou ainda para outros Estados, o que faz com que os que lá trabalham tenham, no geral, pouco tempo na unidade e até mesmo no órgão. O fato de serem recentes no órgão e muitos deles também novos no setor público trouxe vantagens e desvantagens para este estudo. A vantagem foi que metade dos entrevistados está no órgão há apenas três anos, fato que permitiu, a partir das suas falas, fazer a leitura de um momento relativamente recente do mercado de trabalho. No entanto, a falta de vivência no setor e no órgão pode ter comprometido a avaliação que fazem

das suas atividades e do setor público como um todo, além do que limitou a análise sobre as transformações pelas quais passou o serviço público nos últimos 20 anos. Por outro lado, as entrevistas com pessoas há mais tempo no órgão e no setor público, inclusive com algumas próximas de se aposentarem, revelaram dados riquíssimos sobre como foram implementadas e percebidas pelos servidores deste órgão ou do INSS as mudanças no setor público, principalmente aquelas decorrentes da Reforma Administrativa do final da década de 1990.

Assim como França (1993) encontrou em seus estudos com servidores de nível médio no Estado do Rio de Janeiro, também na unidade da RFB constatou-se a heterogeneidade dos entrevistados. Não há uma classe que possa ser chamada de servidor da carreira de auditoria da RFB, mas inúmeras comunidades. As vivências anteriores, formação superior, experiências de trabalho, local de origem variam entre eles e influenciam no modo de trabalhar e de perceber o trabalho. Os analistas formam um grupo um pouco mais homogêneo, pois a maioria (sete) ingressou no órgão e no setor público há cerca de três anos, mas nem assim é possível falar de uma classe única de analistas. Além disto, por ser um estudo qualitativo com um pequeno número de entrevistados em relação ao contingente de servidores do órgão, não é possível generalizar os resultados. Fica evidente, então, que se em apenas uma unidade de um órgão já foi possível encontrar tamanha heterogeneidade, quanta diversidade deve existir se forem considerados os servidores públicos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário em todos os seus níveis, o que contribui para, ao mesmo tempo, enriquecer a administração e tornar complexa a gestão.

O terceiro objetivo pretendia conhecer as razões que levaram os servidores a ingressar e permanecer no setor público. Buscou-se, também, verificar como veem seu trabalho e o setor público. Constatou-se que a decisão dos auditores e analistas pelo setor público foi pautada, na maioria dos casos, por um conjunto de fatores. O processo de decisão foi perpassado, geralmente, por questões familiares ou influência de pessoas próximas que proporcionaram ao entrevistado conhecer mais sobre o setor; por questões circunstanciais, ou seja, o momento profissional que o entrevistado estava vivenciando e experiências passadas. Embora tenha havido razões em comum entre os entrevistados, a importância conferida a um e outro aspecto foi bastante diferente.

Os aspectos mais citados pelos servidores como razões para o ingresso no setor público foram a boa remuneração e a estabilidade. A boa remuneração oferecida em comparação com o setor privado foi mencionada por todos os entrevistados. Como a maioria ingressou no setor jovem e recém-saída da Universidade, realmente é o setor público que oferece as melhores remunerações médias, conforme os estudos de Braga (2007) e de

Moriconi (2007). O segundo fator mais mencionado foi a estabilidade, lembrada como possibilidade de driblar momentos de crise, como o vivenciado recentemente pela economia internacional.

Em sua maioria, os entrevistados levaram em conta, também, outros elementos, sendo que poucos foram aqueles que optaram pelo emprego público exclusivamente por estes dois fatores. Muitos entrevistados haviam trabalhado na iniciativa privada e, em alguns casos, foi justamente a decepção com situações de trabalho e emprego vivenciadas que os fez procurar o serviço público, como a instabilidade, o ritmo de trabalho intenso, a quantidade de horas trabalhadas além do contratado, o não cumprimento de direitos trabalhistas e o sentimento de estar sendo explorado ao perceber que alguém lucrava com o seu trabalho. O setor público foi visto, também, com uma possibilidade de mudar de área de atuação e, para isto, os cargos da área de fiscalização são uma das opções mais procuradas, pois não exigem formação específica, basta curso superior completo e aprovação no concurso. O próprio ingresso por concurso público foi considerado como uma das razões que os levaram ao setor, pois trata-se de um método impessoal de seleção, no qual não importa idade, sexo, raça, religião e particularidades como aparência ou desinibição, sendo a aprovação entendida como uma conquista pessoal que dependeu apenas deles, uma recompensa pela dedicação aos estudos e que não dependeu da indicação de pessoas influentes. Há, ainda, aqueles que se consideraram sem outras opções para colocação no mercado de trabalho, seja porque não tinham experiência em suas áreas de formação ou porque haviam esgotado as opções no mercado de trabalho privado.

Além destes aspectos que os direcionaram para a área pública, outros foram avaliados no momento de decidir para que órgãos prestariam concurso. No grupo entrevistado, há servidores que focaram a preparação no concurso para a RFB e outros que prestaram concursos também para outros órgãos. A remuneração além de avaliada para ingresso no setor público pesou para a escolha pela RFB por ser um dos melhores salários do Poder Executivo. Mas foram considerados, ainda, outros aspectos como a relação da atividade a ser desenvolvida com o curso superior realizado (principalmente aqueles com formação em Ciências Sociais Aplicadas), a natureza da atividade em si e o *status* associado ao órgão e ao cargo, afinal são carreiras típicas de Estado, o que confere aos seus servidores poderes de Estado. Principalmente os naturais de outros Estados levaram em conta, também, no momento de optar pela RFB o fato de ser de âmbito nacional e possibilitar que possam ser transferidos para seus Estados de origem, se assim o desejarem.

Não se pode negar, entretanto, que os motivos apresentados têm um caráter bastante utilitário, baseando-se no que poderiam obter com o ingresso no setor. Poucos entrevistados mostraram-se identificados com o serviço público antes do ingresso no mesmo, seja porque pouco o conheciam ou porque estavam influenciados por visões preconceituosas. Aqueles que desde muito jovens pensavam em ingressar na área pública e se revelaram identificados com as características do emprego público têm em comum o fato de seus pais trabalharem (ou terem trabalhado) no setor e estarem satisfeitos com o órgão e o trabalho que realizam (realizavam). Após a posse no cargo, no entanto, a maioria dos entrevistados mostrou-se engajada, reflexiva e consciente da importância do seu trabalho para a sociedade. Porém, estes não são unanimidade, há aqueles que seguem se preocupando unicamente com razões pessoais, sem pensarem no coletivo.

Todos os entrevistados relataram que pensam em permanecer no serviço público. Os aspectos mencionados pelos entrevistados como importantes para que permaneçam estão relacionados, em parte, aos mesmos que os levaram ao serviço público, como a estabilidade e a boa remuneração. Somam-se a estes, ainda, outros que só puderam ser conhecidos após o ingresso no órgão (e no setor), como o ambiente de trabalho amigável e com pouca competição, a colaboração entre colegas, a atividade em si (em alguns setores). Há, ainda, aqueles que passam a ser considerados à medida que o tempo vai passando, como é o caso do regime de aposentadoria diferenciado, muito lembrado como motivo para continuarem no setor por aqueles das faixas etárias superiores.

Quanto a permanecer na RFB, a maioria tem planos de seguir no órgão, porém os atributos considerados variaram principalmente em função da idade e do cargo ocupado. Os auditores mais jovens tenderam a planejar permanecer na RFB, devido à possibilidade de atuarem em outros setores ou em outras unidades, caso sintam-se entediados com a atividade que desenvolvem ou estagnados na carreira. Principalmente os que trabalham na fiscalização ressaltaram que a autonomia e a dinamicidade do trabalho fazem com que queiram permanecer no órgão e no setor. Foi pontuado, também, que mesmo se desejassem retornar à iniciativa privada, não seriam bem-vistos pelas organizações privadas, dado o preconceito em relação aos servidores públicos.

Estes aspectos avaliados, tanto para entrada quanto para a permanência, revelam-se estreitamente ligados aos aspectos da organização do trabalho, conforme descrita por Novick (2000) e Dejours (1992), ou seja, a divisão do trabalho técnica e social do trabalho, a hierarquia, o ambiente em que é realizado e as regras e normas do trabalho. Além disto, foi possível perceber a preocupação com a normatização e padronização de rotinas e

procedimentos que remetem à organização do trabalho da Administração Científica de Taylor. Mais recentemente, a organização do trabalho no órgão parece estar se aproximando dos princípios do Toyotismo e de sua adaptação para os escritórios, o *Lean Office*. O *Lean Office* ou escritório enxuto revela-se em consonância com os pressupostos da Reforma Gerencialista, na medida em que se preocupa com a produtividade e a eficiência do trabalho nos setores administrativos. A gestão por metas implementada na RFB nada mais é que uma tentativa de se minimizarem os “desperdícios”, aumentando a produtividade e estimulando o autocontrole pelos próprios membros das equipes.

O uso racional dos recursos na esfera pública e a redução do tempo de espera do cidadão na prestação de serviços públicos são considerados como positivos na administração pública. Turati e Musetti (2006) afirmam que é preciso que se desenvolva uma mentalidade enxuta no serviço público, defendendo-se aqui que, em primeiro lugar, se desenvolva uma mentalidade voltada para o interesse público que é, ou deveria ser, o atendimento à sociedade. A questão não é ser contra a busca pela eficiência, muito pelo contrário, é preciso que haja um uso racional dos recursos, procedimentos precisam ser revistos e adaptações feitas, porém o que não pode haver são distorções em nome da eficiência, do aumento de uma produtividade medida unicamente por indicadores numéricos, como no caso de fiscalizações que deixaram de ser realizadas em grandes contribuintes, para que determinado número de processos fosse finalizado. É delicado encontrar culpados. Será o servidor que evitou fiscalizar grandes contribuintes para não ser prejudicado e punido pelo não cumprimento da meta de fiscalização? Será de seu chefe imediato que fechou os olhos? Ou será da cúpula, dos pensadores do órgão e da sua estratégia de funcionamento? Ou será, ainda, resultado da histórica administração pública de raízes patrimonialistas e clientelistas que quer silenciosamente dificultar que se fiscalizem os que deveriam ser os grandes contribuintes? Esta dissertação, infelizmente, não apresenta o culpado, tampouco os maiores culpados, mas fica em aberto a indagação.

O estudo da literatura, complementado pela percepção dos entrevistados sobre seu trabalho e o setor público, permitiu entender as peculiaridades da administração pública. A maioria dos entrevistados percebe tanto vantagens quanto desvantagens em trabalhar no setor público, principalmente quando comparam o trabalho que desenvolvem na RFB com trabalhos/empregos anteriores. Algumas vantagens e desvantagens só puderam ser conhecidas após o ingresso no setor público. A diferença mais marcante entre o serviço público e o privado parece ser a tão elogiada e ao mesmo tempo tão criticada estabilidade de emprego no setor público, enquanto o trabalho na iniciativa privada é associado, cada vez mais, à

instabilidade e à insegurança. Outras vantagens associadas ao trabalho no setor são a regularidade do pagamento, o horário regular de trabalho e o ritmo de trabalho menos intenso que na iniciativa privada, fatores estes que, somados, contribuem para uma melhor qualidade de vida de quem trabalha no setor público e permitem que, conforme relatado, tenham “uma vida fora do trabalho”.

Muitas desvantagens de trabalhar no setor só foram conhecidas após o ingresso no órgão, pois uma vez inseridos no setor puderam conhecer toda a amplitude de determinados elementos da administração pública que antes associavam a vantagens. Algumas razões que levaram os candidatos ao setor passaram a ser vistas, também, como incorrendo em desvantagens, como é o caso da estabilidade, que assim como é vista como vantagem por proteger o trabalhador contra o desligamento arbitrário, é vista, também, como um prejuízo nos momentos em que dificulta o trabalho das chefias e possibilita que maus servidores permaneçam no setor. Além disto, a falta de instrumentos de punição e recompensa faz com que as avaliações de desempenho não sirvam como orientação para os servidores, funcionando apenas como um procedimento administrativo. Os procedimentos e regras e os princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade também foram destacados como positivos no momento do ingresso por garantir a seleção via concurso público, porém, posteriormente, passaram a ser vistos por alguns como entrave, seja por tornarem os processos e decisões mais morosos, seja por tornarem o trabalho repetitivo e segmentado, o que Turati e Musetti (2006) qualificam como visão funcional do trabalho.

A boa remuneração que atraiu os candidatos para o serviço público e para a RFB ao mesmo tempo em que permite ao servidor manter um bom padrão de vida, impede, na ótica dos entrevistados, que formem um patrimônio maior. A fala do entrevistado Ivan (Auditor Pleno) é emblemática desta situação quando ele reflete que o servidor “sai como entrou”, ou seja, presta concurso para um cargo, toma posse naquele cargo e se aposenta no mesmo cargo. Quanto à remuneração ocorre situação semelhante, pois, à exceção dos reajustes ou se assumirem alguma função de chefia, não receberão aumento. Chama atenção que principalmente os auditores utilizem a palavra “pobre” para se descreverem, ainda que demonstrando consciência de que recebem quantias superiores ao que é pago para profissionais de nível superior em muitas empresas privadas e mesmo em órgãos públicos.

Quando se compara as falas dos servidores com as impressões dos donos e coordenadores de cursinhos, percebe-se que a ideia passada pelos últimos é justamente de que receberão remunerações superiores à iniciativa privada, porém não mencionam que se levarem em conta o tempo de experiência e os anos de estudos, a relação tende a se inverter.

O caminho do concurso público é apresentado pelos cursinhos como a opção mais rentável a curto prazo e também como a mais cômoda, pois confere estabilidade e boa remuneração. No entanto, além de estabilidade e remuneração, há outros aspectos considerados importantes pelos servidores entrevistados, tanto é que, mesmo gozando de estabilidade e tendo uma boa remuneração, há servidores que pensam em mudar de trabalho e de órgão.

Desde o momento do ingresso no setor há singularidades, pois o ingresso se dá via concurso público, garantindo a impessoalidade e igualdade de condições para concorrer à vaga, sem discriminar por cor, raça, religião, orientação sexual e tampouco idade.

Entretanto, esta igualdade de que fala a CF de 1988 é relativa. Não havendo igualdade no acesso à educação e, principalmente, à educação de nível superior para a “maioria das minorias”, como negros e deficientes, é impossível considerar que exista uma igualdade de fato, mas, sim, uma tentativa de evitar que vagas sejam preenchidas sem a devida observância dos princípios constitucionais e sem a mínima qualificação do servidor.

O concurso público é muito criticado por autores e artigos da linha gerencialista. Algumas publicações, entre as quais a série intitulada como “A Nova Administração Pública” da Revista Amanhã, colocam o concurso público como um dos vilões do setor público. É inegável que haja espaços para aperfeiçoar o processo seletivo, porém há que tomar cuidado com críticas vazias. Muitas vezes, o discurso que é disseminado e reproduzido sem a devida crítica é de que os processos seletivos sejam mais bem realizados ou de forma mais eficiente na iniciativa privada em função de envolver mais etapas e não somente uma que teste a capacidade cognitiva do candidato, como no caso das provas de concurso. No entanto, cabe refletir se os próprios métodos de seleção da iniciativa privada são tão eficientes como se quer fazer parecer nas críticas ao setor público. É certo que em muitas empresas estes envolvem diversas etapas que tentam testar, também, habilidades e atitudes dos candidatos, como as dinâmicas de grupo, entrevistas coletivas, psicotécnicos, etc. Porém, como os próprios entrevistados relataram, aos poucos os candidatos acostumam-se a este processo e incorporam o discurso que percebem que convence psicólogos e gestores. Não se quer aqui defender que o concurso seja o melhor método de seleção ou que não precise ser aperfeiçoado, mas, sim, alertar para uma crítica vazia e reproduzida tão facilmente. A aprovação em um concurso público não dispensa que seja realizada uma boa avaliação do novo servidor durante os três anos de estágio probatório, sendo que este deveria ser o ponto crucial da avaliação.

É importante, também, que os órgãos tenham em seus quadros servidores que cuidem da alocação de pessoal, que busque aproveitar conhecimentos e experiências pregressas dos aprovados, assim como suas preferências, dentro do possível. Como os concursos públicos

são realizados com base na vacância, ou seja, em vagas abertas provavelmente no momento da designação, não será possível alocar o novo servidor no departamento que ele deseje, além do que no momento da posse a maioria pouco conhece do órgão, mas é a partir de então que deve ter início um importante trabalho de gestão no órgão, a fim de conhecer seus servidores, conhecer que cursos e que experiências possuem para possibilitar que assumam chefias e vagas em aberto em outros setores.

O órgão estudado caminha a passos lentos neste sentido, mas certamente está à frente de muitos órgãos públicos que ou não se deram conta disto ou ainda estão engatinhando. Um dos fatores que faz com que os servidores queiram seguir no órgão é justamente a possibilidade de mudarem de setor ou atividade se assim o desejarem. Eles próprios reconheceram que, ao ingressar no órgão, não se tem conhecimento das atividades que são desenvolvidas, mas aos poucos se vai conhecendo os trabalhos, bem como se definindo preferências. Tanto a Administração quanto seus servidores têm a ganhar com isto, pois os servidores poderão se sentir desafiados em seu trabalho e perceber que estão contribuindo para o órgão. Do mesmo modo, a Administração Pública poderá ganhar com servidores que já tenham realizado outras atividades dentro do órgão, contribuindo para que tenham uma visão sistêmica do funcionamento da instituição, e é justamente esta visão do todo que pode trazer benefícios. Com isto se poderia se não corrigir, amenizar o que foi ressaltado como desvantagem no serviço público que é a estagnação na carreira.

Não se fala aqui em ir contra a constituição ou os estatutos, pois se sabe que o ingresso se dá em um cargo específico. No entanto, são raros os casos em que haja tão poucos profissionais no mesmo cargo que não seja possível haver permuta entre os setores. Na RFB, com sua riqueza de atividades, tal prática se torna factível. As aposentadorias, remoções e transferências deixam postos vagos que, muitas vezes, serão preenchidos apenas no próximo concurso. Os auditores de origem previdenciária relataram uma prática que acontecia no INSS, o banco de talentos, um cadastro alimentado pelo próprio servidor que ali podia inserir cursos realizados e preferências. As informações eram públicas e podiam ser consultadas por qualquer servidor. Ali também eram divulgadas postos vagos em outros setores e até funções de chefia e os servidores podiam se candidatar. Conforme relatos de auditores de origem previdenciária, na época da pesquisa a administração da Delegacia Sul sinalizou o interesse em desenvolver esta ideia na RFB, porém, após a queda da secretária em julho de 2008, não sabem se a ideia será levada adiante, pois a mudança de administração faz com que se avaliem as práticas para então decidir o que segue e o que será descartado.

Em um momento em que muito se discute sobre eficiência no setor público e se fala em “mudança de cultura”, como os próprios entrevistados destacaram, cabe refletir até que ponto a imagem do funcionalismo público como pobre-diabo, barnabé ou “paletó na cadeira” não é originário do desaparelhamento do Estado ocorrido na década de 1990 e da utilização, ainda hoje em dia, de terceiros ou temporários com baixa qualificação e que prestam serviço sem sentirem-se integrantes do órgão e, de fato, não o são. É elogiável a preocupação da RFB em não ter terceiros executando atividades que competem aos auditores e analistas. Apesar da maior preocupação ser o sigilo fiscal, a não utilização de terceirizados provavelmente seja um dos elementos que faz com que o órgão seja percebido pela sociedade e dentro do setor público como sendo de excelência e prestando um serviço de qualidade para os cidadãos, além de uma referência para outros órgãos públicos.

Mesmo havendo a preocupação de restringir as atividades a servidores concursados como forma de garantir a qualidade do serviço, o órgão pareceu não preocupar-se com a formação continuada e a profissionalização de seus servidores. Apesar da RFB ter uma escola de governo, a ESAF, o trabalho desta está restrito à realização de concursos públicos e a ceder seu espaço para pequenos encontros. Neste ponto a RFB parece andar na contramão da tendência de que os servidores voltem às salas de aula presenciais ou virtuais para discutir aspectos importantes da Administração Pública. Alguns entrevistados acreditam que haja influência de interesses políticos e que não seja interessante para alguns grupos que seja proporcionado um ambiente de discussão, pois práticas podem ser questionadas.

Além disto, para que haja uma mudança na cultura do serviço público, é preciso, primeiro, uma mudança de cultura dos seus servidores e dos futuros servidores. Percebeu-se pelas falas daqueles que trabalharam em organizações privadas e também no discurso dos donos e coordenadores de cursinhos que, na iniciativa privada, os trabalhadores são descartados com muita facilidade, ou seja, estes têm seu emprego enquanto contribuírem para gerar lucro, mostrando resultados em termos de produtividade. Qualquer mudança que possa representar aumento nos custos ou redução no desempenho do empregado, este é desligado. Aparecem representações sociais como a do “trabalhador descartável”, “trabalhador refém dos detentores do capital”, pressão que se assemelha a “ter uma bigorna na cabeça”, além da referência ao medo e à insegurança. No entanto, ao mesmo tempo em que esta postura das empresas privadas é duramente criticada nas suas falas, parece que os cursinhos estimulam nos candidatos-estudantes esta mesma forma de funcionamento em relação ao serviço público. Vende-se a ideia de que agora é o trabalhador-servidor que têm este “poder” de descartar o órgão, ficando no cargo enquanto for conveniente, podendo “trocar” no momento

em que outra oportunidade apresentar-se como mais vantajosa, vantagem esta muito associada à remuneração. Mas, se esta prática da iniciativa privada é tão criticada e avaliada como cruel, justifica-se, agora, os candidatos ao serviço público assumi-la? Será este o caminho para a equidade no mercado de trabalho? Além disto, se seguirem pensando desta forma, haverá possibilidade de que se mude a cultura no serviço público? A lógica do imediatismo impede a muitos de perceberem que esta atitude pode prejudicar a administração pública, prejudicando, assim, a sociedade e no limite, a si próprios. É certo que a administração pública deve dar sua contrapartida para que bons servidores queiram permanecer e sintam-se parte do Estado, mas o paradoxo é que a administração pública é feita por estes próprios servidores.

É para contribuir para o entendimento destas questões e proporcionar reflexões sobre elas que se elaborou esta dissertação, visando a que, a partir delas, sejam pensadas políticas de recursos humanos que visem amenizar os problemas aqui apontados.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Júlia Issy; TORRES, Camila Costa. Entre a organização do trabalho e o sofrimento: o papel de mediação da atividade. **Produção**. São Paulo, v. 14, n. 3, dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132004000300008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 mar. 2009.

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa; CABRAL, Maria do Socorro Reis Cabral. Regime de Acumulação Flexível e Saúde do Trabalhador. **São Paulo em Perspectiva**. v.17, n.1, 2003. p. 3-10.

AGROSINO, Michael V. Recontextualizing Observation: Ethnography, Pedagogy, and the Prospects for a Progressive Political Agenda. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. 3rd ed. Thousand Oaks, California: Sage, 2005. P. 729-746.

BANDECCHI, Brasil. **História Econômica e Administrativa do Brasil**. São Paulo: Obelisco, 1966. 148p.

BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009. 281p.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. 2 ed. rev. e atual. Caxias do Sul: Educus, 2007. 432p.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. 48p.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. Emprego: participação dos empregos do setor público no mercado de trabalho. **Informe-se**, n. 42, 2002.

BRAGA, Breno Gomide. Capital Humano e o Diferencial de Salários Público-Privado no Brasil. XXXV Encontro da Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia. **Anais...** Pernambuco: ANPEC, 2007

BRASIL. **Lei nº 11.457**, de 16 de março de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11457.htm>. Acesso em: 12 nov. 2009.

_____. **Decreto nº 2.271**, de 07 de julho de 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../decreto/D2271.htm>>. Acesso em: 05 dez. 2009.

_____. **O Mercado de Trabalho e a Geração de Empregos**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1996.

_____. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm>. Acesso em: 12 nov. 2009.

_____. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em 04 mar. 2009.

_____. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em:
04 mar. 2009.

_____. **Decreto nº 63.659**, de 20 de novembro 1968. Disponível em:
<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=194503>>. Acesso em 12
nov. 2009.

_____. **Decreto-Lei n.200**, 25 de fevereiro de 1967. Disponível em:
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 09 mar. 2009.

_____. **Decreto nº 24.036**, de 26 de março de 1934. Disponível em:
<<https://legislacao.planalto.gov.br/.../29345df8b1e17af2032569fa0056d77d>>. Acesso em: 21
nov. 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, V.1, 1997. 58p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Apresentação. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. 316 p.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CARDOSO JÚNIOR., José Celso. Crise e desregulação do trabalho no Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, v. 13, n. 2, nov. 2001 . Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702001000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 21 fev. 2009.

CARNEIRO, Francisco Galvão; ROCHA, Carlos Henrique. Reforma do Setor Público na América Latina: uma perspectiva comparada. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. 370p.

CENÁRIOS de Amanhã: a nova administração pública. **É Hora da Meritocracia?** Porto Alegre: Amanhã, n. 3, jan. 2008. 8 p. Suplemento.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. Tendências recentes no mercado de trabalho: pesquisa de emprego e desemprego. **São Paulo Perspectiva**. v.17 n.3-4. São Paulo, jul./dez. 2003.

CHEIBUB, Zairo B. Negociação coletiva no setor público: experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura. **Cadernos ENAP**. 2004

CHEIBUB, Zairo B.; LOCKE, Richard M. **Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público**. Brasília: ENAP, 1999. 88f. (Caderno ENAP 18).

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Tabela de Áreas do Conhecimento**. Disponível em:

<<http://www.capes.gov.br/avaliacao/tabela-de-areas-de-conhecimento>>. Acesso em: 25 nov. 2009.

CORREIO DA TARDE. Cresce Procura por Concursos Públicos. **Editoriais**. 18/09/2006. Disponível em: <<http://www.correiodatarde.com.br/editorias/regional-7094>>. Acesso em: 10 out. 2009.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000500003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 dez. 2009.

COSTA, Frederico Lustosa. Condicionantes da Reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 340 p.

COSTA, Márcia da Silva. O sistema de Relações de Trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 20, n. 59. out. 2005. p. 111-131.

COSTA, Silvia Generali; MAZZILLI, Cláudio Pinho. Programas de Demissões Voluntárias: uma alternativa de sofrimento ao servidor público? **Revista Eletrônica de Administração**. Edição 23, v. 7, n. 5. set./out. 2001.

COTRIM, Gilberto. **História e Consciência do Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997. 352 p.

DEJOURS, Christophe. A Loucura do Trabalho. 5ª ed, São Paulo: Cortez-Oboré, 1992. 168p.

DEJOURS, Christophe; ABDOUCHELI, Elisabeth; JAYET, Christian. Psicodinâmica do Trabalho: contribuições da escola dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento e trabalho. São Paulo: Atlas, 2007. 145p.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. 3rd ed. Thousand Oaks, California: Sage, 2005. p. 1-32.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 nov. 2008.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA - ESAF. **Edital ESAF nº 94**, de 07 de outubro de 2009. Disponível em:

<http://www.esaf.fazenda.gov.br/concursos/concursos_selecoes/ANALISTA-2009/Editais/Edital94-2009-ANALISTA-2009-Abertura.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2009.

_____. **Edital ESAF nº 85**, de 18 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/concursos/concursos_selecoes/AUDITOR2009/Editais/Edital_85_AUDITOR.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2009.

_____. **Edital ESAF nº 72**, de 09 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/concursos/arquivos_down/editais_2005/edital_tec_rf_2005.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2009.

_____. **Edital ESAF nº 70**, de 21 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/concursos/concursos_selecoes/AUDITOR-2005/editais/Edital70-2005_AUDITOR_abertura_das_inscricoes.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2009.

FECAMP, Fundação de Economia de Campinas. **A Importância do Setor Público na Geração de Empregos**. Campinas: FECAMP/Instituto de Economia da Unicamp, 2001.

FLEURY, Afonso Carlos Corrêa. VARGAS, Nilton. Aspectos Conceituais. In: FLEURY, Afonso Carlos Corrêa. VARGAS, Nilton (orgs.). **Organização do Trabalho: uma abordagem interdisciplinar; sete casos brasileiros para estudo**. São Paulo: Atlas, 1983. p. 17-37.

FRANÇA, Bárbara Heliadora. **O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público**. São Paulo: Cortez, 1993. 102p.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

JORNAL DOS CONCURSOS. **Recorde: 10 milhões participam de concursos públicos**. 08 out. 2008. Disponível em: <http://jcconcursos.uol.com.br/Concursos/Noticiario/10-milhoes-participaram-de-concursos-publicos-12937>. Acesso em: 10 out. 2009.

LIMA, Márcia; ABDAL, Alexandre. Educação e Trabalho: a inserção dos ocupados de nível superior no mercado formal. In: **Sociologias**. Porto Alegre, v. 9, n. 17, jan./jun. 2007, p. 216-238.

LIMA, Samantha. Crise eleva busca por Concursos Públicos. **Folha Online**. 01/02/2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u497012.shtml>>. Acesso em: 01 dez. 2009.

LOBO, R. Haddock. **História Econômica e Administrativa do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 1951. 204p.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. 316p.

LUZ, Leonardo Del Pupo; SILVA, Camila Mariani. O exercício do estudar nos cursinhos destinados aos concursos públicos. **Fractal, Revista de Psicologia**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-02922008000100025&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 dez. 2009.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**. Brasília: ENAP, 1997. 61p. (Caderno ENAP 8).

MÁXIMO, Wellton. Órgãos federais têm até hoje para informar situação de terceirizados. **Agência Brasil**. 31 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/03/31/materia.2008-03-31.2093432303/view>>. Acesso em: 05 dez. 2009.

MILESKI, Helio Saul. **Efeitos da Reforma Administrativa sobre a Remuneração dos Agentes Públicos**. 2000. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/refadm.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2009.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais: síntese e respostas a dúvidas mais comuns**. Cadernos MARE, n. 06. Brasília: MARE, 1997.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria MF nº 125**, de 04 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2009/Ministerio daFazenda/portmf125.htm>>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. **A Criação do Ministério da Fazenda**. Assessoria de Comunicação Social/GMF. Disponível em: <<http://200anos.fazenda.gov.br/historia-do-mf>>. Acesso em: 10 out. 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília: MP, 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relatório Anual de Informações Sociais 2007**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/pdet/index.html>>. Acesso em: 15 nov. 2008.

MIOLA, Cezar. **A Terceirização no Serviço Público**. 2000. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/terceirizacao.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2009.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Administrativo**. 3 ed., Brasília: Senado Federal, 2005. 481p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008. 900p.

MORICONI, Gabriela Miranda. Todos os Servidores Públicos são bem remunerados? uma comparação entre as carreiras dos governos estaduais brasileiros. XXXV Encontro da Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia. **Anais...** Pernambuco: ANPEC, 2007.

MOTTA, Sylvio. Procura por Concursos Públicos aumenta devido à Crise. **Consultor Jurídico**. 23 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jan-23/crise-financeira-causa-aumento-procura-concursos-publicos>>. Acesso em: 10 out. 2009.

NERY, Daniel Christianini. A Constitucionalidade do Emprego Público. 31 ago. 2008. In: **Revista Autor**. Disponível em: <http://www.revistaautor.com/index.php?option=com_content&task=view&id=271&Itemid=63>. Acesso em: 11 nov. 2009.

NOGUEIRA, Roberto Passos. **O Preceito de Diversidade e a Composição da Força de Trabalho no Setor Público**. Brasília: Observa RH/Universidade Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.observarh.org.br/nesp/sistema/banco/20060503051431_diversidade.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2009.

NOVICK, Martha. La transformación de la organización del trabajo. In: TOLEDO, Enrique de la Garza (coord.). **Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo**. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000. p. 123-147.

NUNBERG, Barbara. Gerência de Recursos Humanos no Setor Público: lições da reforma em países desenvolvidos. **Cadernos ENAP**. Brasília: ENAP, 1998. 90p. (Caderno ENAP 14).

OLIVEIRA, Jefferson Duarte. **Escritório Enxuto (Lean Office)**. Disponível em: <https://www.lean.org.br/bases.php?&interno=artigo_58>. Acesso em: 20 nov. 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Modernizando o emprego público. **Revista do Serviço Público**. n. 56, v.4, p. 419-428. out./dez. 2005.

PACHECO, Regina Silvia. Política de Recursos Humanos. **Revista do Serviço Público**. v. 53, n.4. p. 79-106. out./dez. 2002.

PERÄKYLÄ, Anssi. Analysing Talk and Text. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. 3rd ed. Thousand Oaks, California: Sage, 2005. p. 869-886.

PESSOA, Eneuton et all. Emprego Público no Brasil: comparação internacional e evolução. **Comunicado da Presidência**. n. 19, IPEA, 2009.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO. **Síntese de Indicadores 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

PICCININI, Valmiria Carolina; OLIVEIRA, Sidinei Rocha; RUBENICH, Nilson Varella. Formal, flexível ou informal? Reflexões sobre o trabalho no Brasil. In: **Mosaico do Trabalho na Sociedade Contemporânea: persistências e inovações**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2006. 359p.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. Os Antecedentes Macroeconômicos e a Estrutura Institucional da Privatização no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. 370p.

POCHMANN, Márcio. A Hora e a Vez do Novo Estado. **Jornal Valor Econômico**. 19 Fev. 2009. Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/artigos/art253.asp>>. Acesso em: 11 nov. 2009.

RIBEIRO, et al. A Subjetividade no Trabalho: análise coletiva do trabalho dos auditores fiscais da Receita Federal no Estado do Rio de Janeiro. In: XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. **Anais...** Rio de Janeiro, 2008.

ROCHA DE OLIVEIRA, Sidinei. **Estágios para Universitários**: representações e implicações na inserção profissional dos jovens brasileiros e franceses. 2009. 407f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SALDANHA, Clésio. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006. 156p.

SALERNO, Mario Sergio. Da rotinização à flexibilização: ensaio sobre o pensamento crítico brasileiro de organização do trabalho. **Gestão & Produção**. São Carlos, v. 11, n. 1, abr. 2004.

SCUCCUGLIA, Marcelo; LIMA, Paulo Correa. Aplicação da metodologia lean manufacturing na área administrativa. In: XXIV Encontro Nacional de Engenharia de Produção. **Anais...** Florianópolis, 2004.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Conheça a Receita Federal do Brasil**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF/ConhecaRFB.htm>>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. **Missão, Visão e Valores da Receita Federal do Brasil**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF/missaovisaovalores.htm>>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. **Concurso Público**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/srf/RecursosHumanos/ConcursoPublico.htm>>. Acesso em: 20 out. 2009.

SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL. UNAFISCO SINDICAL RECIFE. **O Órgão**. Disponível em: <http://www.unafiscorecife.org.br/his_orgao.php>. Acesso em: 20 out. 2009.

SILVA, Leonardo Mello. Trabalho e sociabilidade privada: a exclusão do outro um olhar a partir das células de produção. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 mar. 2009.

STAKE, Robert E. Qualitative Case Studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. 3rd ed. Thousand Oaks, California: Sage, 2005. p. 443-466.

TEIXEIRA, Hélio Janny; KOUZMIN, Alexandre; ANDREWS, Christina W. Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no processo de globalização. **Revista de Administração**. São Paulo, v.34, n.1, p. 5-8, jan./mar. 1999.

TEIXEIRA, Hélio Janny; CAMARGO, Ricardo Luiz; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. Reconstrução da Administração Pública: aspectos do caso brasileiro. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n.1, p. 53-60, jan./mar. 1999.

TURATI, Ricardo de Carvalho. MUSETTI, Marcel Andreotti. Aplicação dos Conceitos de *Lean Office* no Setor Administrativo Público. In: XXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção. **Anais...** Fortaleza, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005. 287p.

YIN, Robert K. **Estudos de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001. 212p.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA (CURSINHOS)

Tempo de existência da organização: _____ Cidade: _____
Cargo do entrevistado: _____ Tempo na organização: _____
Foco de preparação para concursos: _____

1) É possível pensar na existência de um perfil comum (sexo, idade, escolaridade, curso superior, localidade, raça) entre os candidatos que almejam ingressar no setor público? Se sim, qual seria este perfil? Há mudanças no decorrer do tempo?

2) O que lhe parece ser mais valorizado por quem planeja ingressar na área pública?

3) Quais os cargos ou os órgãos mais procurados? Por quê?

4) Os candidatos costumam avaliar se um cargo é para servidor ou para empregado público? Qual dos dois é entendido como mais vantajoso?

5) As mudanças na gestão e na legislação ocorridas na década de 1990 refletiram na forma dos candidatos verem o setor público ou mesmo no interesse em ingressar neste?

6) Pela sua observação e de forma geral, os candidatos pensam em entrar e construir uma carreira ou pensam em ficar em determinado cargo enquanto lhes for mais vantajoso?

7) Após a aprovação constata-se que tamanho empenho para ingressar transforma-se em realização profissional?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA (AFRFB E ATRFB)

Idade: _____ Grau de Instrução: _____ Curso realizado: _____ Local: _____
 Há quanto tempo concluiu o curso superior: _____ Estado civil: _____
 N. de filhos: _____ Naturalidade: _____ Moradia: _____
 Tempo na SRF: _____ Cargo: _____ Tempo no cargo: _____

1. Como se deu a decisão por prestar concurso para a SRF?
2. O que mais lhe chamava a atenção neste órgão?
3. Quanto tempo de estudo foi necessário para sua aprovação?
4. Você já havia trabalhado na área pública antes? Se sim, em que órgão? Por que saiu?
5. Você já trabalhou na iniciativa privada? Se sim, por que saiu?
6. Você observa diferenças entre trabalhar na área pública e na área privada?
7. Em sua opinião, quais as principais vantagens de se trabalhar no setor público?
8. E as principais desvantagens?
9. E as vantagens e desvantagens de trabalhar na SRF?
10. Você já trabalhou em outros setores/unidades da SRF?
11. Gostaria de trabalhar em outro setor ou unidade/cidade?
12. Fale-me, em linhas gerais, como é um dia de trabalho típico.
13. O que você mais gosta no seu trabalho?
14. O que é mais difícil de lidar em seu trabalho?
15. Você vê relação entre o curso superior realizado e seu trabalho?
16. Em que local se dá a maior parte do seu trabalho (na Delegacia, nas agências, na rua).
17. O trabalho é realizado em equipes ou de forma mais individual?
18. Como você vê o funcionalismo público? E o funcionário da SRF?
19. Você sabe quais são as habilidades e conhecimentos mais valorizados no seu cargo?
20. Como é realizada a supervisão do seu trabalho?
21. Em que a chefia lhe auxilia na realização do trabalho?
22. Você sabe quais os critérios para promoção? Em sua opinião, estes são claros e adequados?
23. Como você avaliaria sua chefia imediata?

24. Em 1995 têm início uma série de medidas que se inseriram no processo de Reforma Administrativa do Governo Federal, inaugurando-se um novo estilo de administração. Você percebe algum efeito destas medidas na SRF? Como você avalia os reflexos destas medidas na SRF como um todo?
25. E no seu trabalho, você percebeu/percebe alguma repercussão de decisões tomadas naquele contexto/período?
26. Qual a sua opinião sobre o setor público importar modelos, ou seja, implantar formas de gestão de pessoas e de recursos da iniciativa privada?
27. Após ingressar na área pública, sua opinião sobre o setor como um todo se modificou?
28. Em sua opinião, o trabalho na SRF é característico da situação do trabalho no setor público de forma geral ou há particularidades?
29. Você pensa em permanecer/fazer carreira da SRF? Se não, em algum outro órgão da Administração Pública?
30. Se a resposta anterior for positiva: a que característica do seu trabalho você atribui querer permanecer na organização?

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Esta pesquisa é parte da dissertação de Mestrado de Daniele dos Santos Fontoura, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Este estudo é de responsabilidade da referida aluna e será orientado pela Profa. Dra. Valmíria Carolina Piccinini, professora adjunta da Escola de Administração da UFRGS.

Além de seu papel social, o setor público tem importante participação na geração de emprego formal. Sendo assim, a dissertação tem como tema o “Mercado de Trabalho no Setor Público: um olhar sobre a Secretaria da Receita Federal do Brasil” e como objetivo verificar as razões que levam profissionais de nível superior a ingressarem no serviço público federal - especialmente no órgão estudado - e a nele permanecerem, levando-se em conta as mudanças ocorridas no setor público nos últimos 20 anos. Procura-se, assim, contribuir para a gestão no tocante à retenção de pessoal na Administração Pública.

Para tanto, num primeiro momento serão realizadas entrevistas individuais com auditores fiscais e analistas tributários lotados em uma Delegacia da Receita Federal do Brasil. Após, as entrevistas serão analisadas utilizando-se a técnica da análise de conteúdo proposta por Bardin (2009) buscando-se, assim, diferenças e similitudes nas respostas dos entrevistados com vistas a atender ao objetivo proposto.

Eu (nome do participante), declaro ter recebido uma explicação clara sobre a pesquisa acima mencionada e o procedimento que será utilizado, sabendo que as informações que fornecerei para a pesquisa serão confidenciais e não serei identificado(a), além disso, este estudo não implica em nenhum tipo de avaliação funcional. Estou ciente de que poderei interromper a minha participação na pesquisa assim que desejar, assim como não sou obrigado a responder todas as questões. Compreendo que a pesquisa não me trará qualquer despesa pessoal.

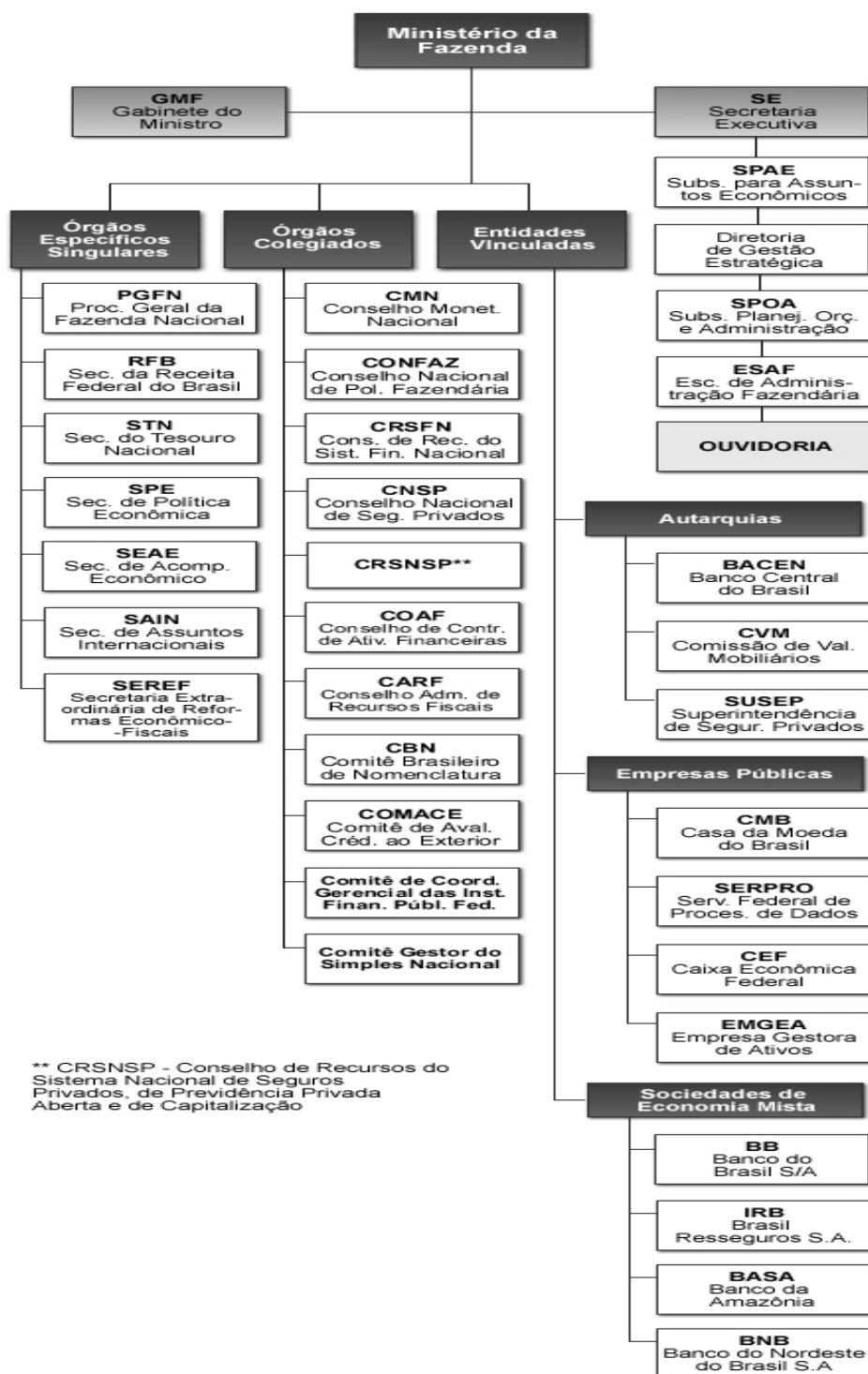
A minha assinatura neste documento autoriza à pesquisadora utilizar os dados obtidos somente para os objetivos da pesquisa. Caso necessite de algum esclarecimento sobre a minha participação nesta pesquisa, poderei entrar em contato com a pesquisadora responsável, mestranda Daniele dos Santos Fontoura, pelos telefones 51 9642 2036 ou 51 3473 1909 ou pelo e-mail daniele_fontoura@yahoo.com.br.

Este documento está sendo apresentado em duas vias, sendo uma delas para o entrevistado e outra para a pesquisadora.

Assinatura do entrevistado

Assinatura Pesquisador

ANEXO A – ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA



** CRSNSP - Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização

FONTE: MINISTÉRIO DA FAZENDA
Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>

ANEXO B – CATEGORIA E FINALIDADE DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL BRASIL

Conforme Regimento Interno aprovado e assinado pelo Ministro da Fazenda Guido Mantega, Portaria 125 de 04 de março de 2009.

Art. 1º A Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, órgão específico singular, diretamente subordinado ao Ministro da Fazenda, tem por finalidade:

I - planejar, coordenar, supervisionar, executar, controlar e avaliar as atividades de administração tributária federal, inclusive as relativas às contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social e às contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor;

II - propor medidas de aperfeiçoamento e regulamentação e a consolidação da legislação tributária federal;

III - interpretar e aplicar a legislação tributária, aduaneira, de custeio previdenciário e correlata, editando os atos normativos e as instruções necessárias à sua execução;

IV - estabelecer obrigações tributárias acessórias, inclusive disciplinar a entrega de declarações;

V - preparar e julgar, em primeira instância, processos administrativos de determinação e exigência de créditos tributários e de reconhecimento de direitos creditórios, relativos aos tributos por ela administrados;

VI - acompanhar a execução das políticas tributária e aduaneira e estudar seus efeitos na economia do País;

VII - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de fiscalização, lançamento, cobrança, arrecadação e controle dos tributos e demais receitas da União sob sua administração;

VIII - realizar a previsão, o acompanhamento, a análise e o controle das receitas sob sua administração, bem como coordenar e consolidar as previsões das demais receitas federais, para subsidiar a elaboração da proposta orçamentária da União;

IX - propor medidas destinadas a compatibilizar a receita a ser arrecadada com os valores previstos na programação financeira federal;

X - estimar e quantificar a renúncia de receitas administradas e avaliar os efeitos das reduções de alíquotas, das isenções tributárias e dos incentivos ou estímulos fiscais, ressalvada a competência de outros órgãos que também tratam da matéria;

XI - promover atividades de cooperação e integração entre as administrações tributárias do País, entre o fisco e o contribuinte, e de educação fiscal, bem assim preparar, orientar e divulgar informações tributárias e aduaneiras;

XII - realizar estudos para subsidiar a formulação da política tributária e estabelecer política de informações econômico-fiscais e implementar sistemática de coleta, tratamento e divulgação dessas informações;

XIII - celebrar convênios com órgãos e entidades da administração federal, estadual, distrital e municipal, bem como entidades de direito público ou privado, para permuta de informações, racionalização de atividades e realização de operações conjuntas;

XIV - gerir o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, a que se refere o Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975;

XV - negociar e participar de implementação de acordos, tratados e convênios internacionais pertinentes à matéria tributária e aduaneira;

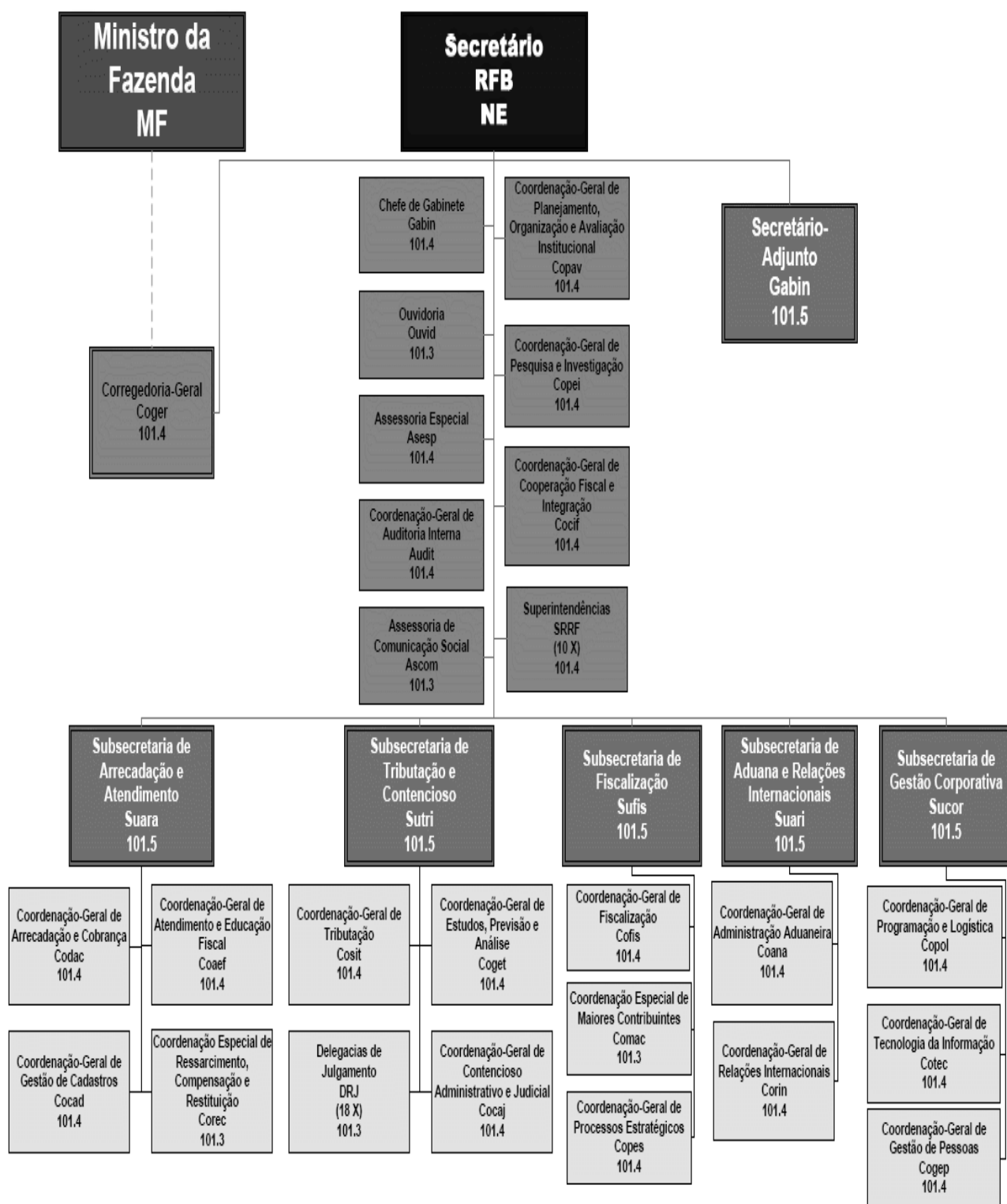
XVI - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiros, inclusive no que diz respeito a alfandegamento de áreas e recintos;

XVII - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar o controle do valor aduaneiro e de preços de transferência de mercadorias importadas ou exportadas, ressalvadas as competências do Comitê Brasileiro de Nomenclatura;

XVIII - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar as atividades relacionadas com nomenclatura, classificação fiscal e origem de mercadorias, inclusive representando o País em reuniões internacionais sobre a matéria;

- XIX - participar, observada a competência específica de outros órgãos, das atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, e à lavagem de dinheiro;
- XX - administrar, controlar, avaliar e normatizar o Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, ressalvadas as competências de outros órgãos;
- XXI - articular-se com entidades e organismos internacionais e estrangeiros com atuação no campo econômico-tributário e econômico-previdenciário, para realização de estudos, conferências técnicas, congressos e eventos semelhantes;
- XXII - elaborar proposta de atualização do plano de custeio da seguridade social, em articulação com os demais órgãos envolvidos; e
- XXIII - orientar, supervisionar e coordenar as atividades de produção e disseminação de informações estratégicas na área de sua competência, destinadas ao gerenciamento de riscos ou à utilização por órgãos e entidades participantes de operações conjuntas, visando à prevenção e ao combate às fraudes e práticas delituosas, no âmbito da administração tributária federal e aduaneira.

ANEXO C- ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL



FONTE: SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF/Estrutura/organograma.htm>

ANEXO D – ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE AFRFB E ATRFB

Conforme o art. 6º da Lei n. 10.593, de 06/12/2002, alterada pela Lei n. 11.457, de 16/3/2007, compete ao cargo de AFRFB:

I - no exercício da competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil e em caráter privativo:

- a) constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições;
- b) elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo-fiscal, bem como em processos de consulta, restituição ou compensação de tributos e contribuições e de reconhecimento de benefícios fiscais;
- c) executar procedimentos de fiscalização, praticando os atos definidos na legislação específica, inclusive os relacionados com o controle aduaneiro, apreensão de mercadorias, livros, documentos, materiais, equipamentos e assemelhados;
- d) examinar a contabilidade de sociedades empresariais, empresários, órgãos, entidades, fundos e demais contribuintes, não se lhes aplicando as restrições previstas nos arts. 1.190 a 1.192 do Código Civil e observado o disposto no art. 1.193 do mesmo diploma legal;
- e) proceder à orientação do sujeito passivo no tocante à interpretação da legislação tributária;
- f) supervisionar as demais atividades de orientação ao contribuinte;

II - em caráter geral, exercer as demais atividades inerentes à competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Conforme o § 2º do art. 6º da mesma lei, cabe ao ATRFB, resguardadas as atribuições privativas de AFRFB:

I - exercer atividades de natureza técnica, acessórias ou preparatórias ao exercício das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;

II - atuar no exame de matérias e processos administrativos, ressalvado o disposto alínea *b* do inciso I do caput deste artigo;

III - exercer, em caráter geral e concorrente, as demais atividades inerentes às competências da Secretaria da Receita Federal do Brasil.