

E A PONTA FICA EXCLUÍDA: DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO DO SERVIDOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
AND THE LOWER IS EXCLUDED: CHALLENGES TO THE SERVER'S PARTICIPATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Rogério Zanon da SILVEIRA¹

Márcia Prezotti PALASSI²

Alfredo Rodrigues Leite da SILVA³

RESUMO: O objetivo deste artigo é compreender a dinâmica da subjetividade em que aspectos históricos e culturais impregnam o ambiente institucional e afetam a participação do servidor em um órgão fazendário no Brasil. O referencial teórico adotado é a teoria da subjetividade numa perspectiva histórico-cultural (GONZÁLEZ REY, 2003, 2005), cuja concepção de subjetividade rompe dicotomias entre o social e o individual. Adota-se um conceito de participação associado às formas pelas quais o servidor público participa no contexto geral onde trabalha, buscando influenciar os destinos da instituição. Os sujeitos de pesquisa são sete auditores fiscais de uma administração fazendária estadual no Brasil. O levantamento dos dados deu-se entre julho de 2009 e fevereiro de 2010, por meio das técnicas de conversação e redação e as interpretações basearam-se nos princípios da epistemologia qualitativa (GONZÁLEZ REY, 1999, 2005). Os resultados revelam aspectos da subjetividade social hegemônica que impactam a participação dos servidores, como: gestão rígida e centralizada; resquícios de autoridade excessiva e prevalência masculina no ambiente de trabalho. Conclui-se que a forma de gestão na instituição pesquisada inibe e até impede o desenvolvimento da participação no cotidiano do trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: participação no trabalho; subjetividade; Auditor Fiscal; administração pública; estudos organizacionais.

INTRODUÇÃO: “EXISTE ESSA BARREIRA, ESSE MURO...”

Este artigo é fruto de uma pesquisa maior que teve como objetivo compreender os sentidos subjetivos do servidor público frente à participação em sua instituição e se baseia no seguinte problema de pesquisa: como aspectos históricos e culturais na dinâmica da subjetividade impregnam o ambiente institucional e afetam a participação do servidor em uma administração fazendária estadual no Brasil? O problema teve origem nas inquietações dos autores deste artigo sobre a participação e a subjetividade, acumuladas em suas atuações como servidores públicos em diferentes instituições.

O referencial teórico adotado foi a Teoria da Subjetividade na perspectiva histórico-cultural de González Rey (2003, 2005), cuja concepção de subjetividade rompe dicotomias entre o social e o individual. Associado a essa teoria, o conceito de

¹ Professor da Faculdade Pio XII – Espírito Santo e Auditor Fiscal da Receita Estadual do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil. Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: rsilveira@sefaz.es.gov.br

² Professora do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: mprezotti@hotmail.com

³ Professor Adjunto do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: alfredoufes@gmail.com

participação utilizado neste trabalho está relacionado às diversas formas pelas quais o servidor público participa num contexto mais geral na instituição onde trabalha e em níveis operacionais e estratégicos, buscando influenciar os destinos da instituição, conceito inspirado em Motta (1999). A investigação empírica foi pautada na teoria da subjetividade e na epistemologia qualitativa de González Rey (2003, 2005).

O método de pesquisa é o estudo de caso (GONZÁLEZ REY, 1999) e os sujeitos pesquisados são sete auditores fiscais de uma administração fazendária estadual do Brasil. O objetivo desta pesquisa é compreender a dinâmica da subjetividade em que aspectos históricos e culturais impregnam o ambiente institucional e afetam a participação do servidor. A relevância desse objetivo e do artigo reside em contribuições para a compreensão de problemas relacionados à participação no trabalho, o que pode fornecer subsídios para decisões relativas à democratização da administração pública. Além disso, este artigo preenche uma lacuna nos estudos sobre o setor público, pois são raros os trabalhos focados na participação do servidor público na administração pública, como já constataram Palassi e Silveira (2009).

O artigo se desenvolve a partir da apresentação do referencial teórico que o sustenta, buscando articular pressupostos da teoria da subjetividade com o tema da participação, já que na ideia de sujeito em González Rey (2003) está implícita a de participação. A epistemologia qualitativa, base para a construção de informações, vem a seguir, articulada à teoria da subjetividade. A fim de ambientar o leitor na instituição pesquisada, são sintetizados aspectos histórico-culturais que a envolvem e discursos institucionais e produção de sentidos associados a esses discursos. Por fim, são apresentados e discutidos os aspectos empíricos, constituindo o processo de construção de informações via sentidos subjetivos com vistas ao alcance do objetivo proposto. Em linhas gerais, o estudo evidencia a impraticabilidade de desenvolvimento e cultivo de atividade laboral participativa numa estrutura de organização burocrática, ainda que numa dimensão informal ou coloquial.

1 A SUBJETIVIDADE NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICO-CULTURAL: “É BOM A GENTE LEMBRAR QUE ISSO É UMA HERANÇA”

O referencial teórico deste trabalho é a teoria da subjetividade na perspectiva histórico-cultural de González Rey (2003; 2005; 2009; 2011). O autor defende que a natureza de um ser humano é constituída a partir de sua flexibilidade durante sua história de vida e se orienta para uma aceção de subjetividade manifestada na dialética entre o momento social e individual. Essa dinâmica ocorre tendo em vista que a subjetividade é considerada um sistema complexo “[...] afetado pelo próprio curso da sociedade e das pessoas que a constituem dentro do contínuo movimento das complexas redes de relações que caracterizam o desenvolvimento social” (GONZÁLEZ

REY, 2003, p. ix). Tal acepção se baseia no conceito de González Rey (2003, p. 127) de sentido subjetivo, definido como “[...] a unidade inseparável dos processos simbólicos e as emoções num mesmo sistema, no qual a presença de um desses elementos evoca o outro, sem que seja absorvido pelo outro”.

A compreensão dos sentidos subjetivos possibilita a produção de indicadores para a construção de conhecimento de difícil acesso empírico, “[...] que caracterizam as formas mais complexas de constituição da subjetividade social” (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 216). Para González Rey (2011), o sentido subjetivo se expressa por meio da emoção, de uma reflexão ou de um comportamento, podendo advir também de outros espaços sociais ou momentos, de outras conjugações histórico-culturais provenientes do meio familiar, religioso, por exemplo. Os processos que expressam os sentidos subjetivos são conscientes para a pessoa, mas os sentidos subjetivos não.

Durante a experiência do sujeito, seu pensamento vai atuando em situações provocativas de emoção e vai além do exercício da linguagem. A compreensão de sujeito como sujeito de pensamento, emoção e linguagem embasa a proposta do autor de construção de informações em pesquisas qualitativas orientada pela epistemologia qualitativa. O sujeito, por meio de sua reflexibilidade, intervém na produção de sua própria subjetividade e na constituição subjetiva dos espaços sociais em que atua, a partir de onde intervém também em outros espaços sociais.

Na interpretação de González Rey (2003, p. 236), o pensamento e a linguagem surgem a partir do estado emocional da pessoa que fala e pensa. Assim, a emoção é uma característica marcante para definir o sujeito. É com base nessa acepção de sujeito de pensamento, emoção e linguagem que emerge o sujeito reflexivo e participativo de González Rey (2003).

Em todas as fases da vida, a reflexividade, característica do sujeito, está comprometida com a produção de sentidos subjetivos. Nesse processo, por meio do pensamento e do exercício de novas práticas sociais, o sujeito encara permanentemente suas posições anteriores e enfrenta momentos em que rompe com o social, o que resulta no surgimento de novos focos de subjetivação social. No caso deste artigo, implica pensar que a participação do servidor público no trabalho não pode ser vista separada da vivência pessoal em outros espaços sociais, além de levar à inferência de que um campo de trabalho é constituído por inúmeros espaços microssociais que mutuamente se influenciam, conformados a partir de uma trajetória histórico-cultural.

São raros os estudos sobre o tema da participação do servidor público na administração pública, já a participação popular na administração pública tem sido assunto de intenso debate nas últimas décadas. Nesses estudos, o que prepondera é a ideia de que questões relativas à gestão pública devem ficar a cargo de representantes políticos e de instâncias decisórias representativas, como defendido em alguns discursos

gerencialistas, por exemplo. Essa visão, que pouco atenta para a participação, recrudescceu a partir dos anos 1980, com o advento do New Public Management (OSBORNE; GAEBLER, 1992), cujas ideias foram tomadas como dogma, principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos nos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, e posteriormente difundidas em inúmeros países, entre os quais o Brasil.

Preponderantemente, essas ideias foram implantadas como formas incontestáveis de gestão. A ideia básica seria levar modelos e práticas de gestão empresarial para a administração pública, sob o discurso da qualidade e eficiência no serviço público. A participação do *cidadão comum*, no caso, estaria restrita ao voto e as decisões públicas estariam sob a responsabilidade dos representantes políticos, articulados amiúde com o setor empresarial. Esse discurso hegemônico, porém, não tem sido capaz de cumprir sua extensa lista de promessas e tem sido confrontado com bastante força por outro discurso que defende a participação dos cidadãos nas decisões da administração pública como caminho para a consolidação, desenvolvimento e aprimoramento da democracia (PAES DE PAULA, 2005; SUBIRATS, 2007; BRUGUÉ; GALLEGO, 2007). O discurso gerencialista na administração pública é contestado ainda pela ideia de que participação e eficiência não são conceitos contraditórios, mas cada vez mais complementares, como exprime Subirats (2007). A visão de participação como problema é substituída pela de participação como solução.

Nessas disputas, a visão de administração pública como espaço de revigoramento democrático confronta a visão hegemônica na administração pública como um espaço de racionalidade, profissionalismo, neutralidade e especialização, conceitos inerentes à execução de tarefas e não à democratização de decisões, como frisam Brugué e Gallego (2007). Dessa forma, a administração pública e a democracia apresentam-se como lados de uma mesma moeda. A democratização da administração pública torna-se então condição essencial para a melhoria da democracia, da eficácia e da eficiência no serviço público e para o rendimento institucional (BRUGUÉ; GALLEGO, 2007). Com base nessas reflexões, pode-se avançar no sentido de construção de canais ou mecanismos participativos voltados à democratização da administração pública. Mas, como democratizar a administração pública sem democratizar as organizações e instituições que dela fazem parte? Este artigo volta-se especificamente sobre um aspecto que tem sido negligenciado nos estudos organizacionais, que se refere à participação no cotidiano do trabalho nas instituições públicas.

O'Donoghue, Stanton e Bartram (2011), ao investigarem os fatores que facilitam ou dificultam a participação no trabalho na área da Saúde em Victória, na Austrália, revelam que o apoio da direção é condição fundamental ao desenvolvimento de uma gestão participativa. Os autores avaliaram que a implantação de regras que contemplem a participação nas decisões, somadas às ações como instalação de comitês consultivos, participação do sindicato, arranjos participativos, entre outras existentes no ambiente

pesquisado, por si só, não são suficientes para garantir a participação. Ou seja, para que as regras e mecanismos participativos implantados na instituição funcionem, é necessário o apoio e o empenho dos gestores, já que eles têm um papel fundamental na interpretação e na aplicação das regras formais estabelecidas. Neves e Castro (2010), pesquisando o processo de envolvimento e participação dos servidores na implantação de uma mudança institucional, que ficou conhecido como choque de gestão, em Minas Gerais, a partir de 2003, revelam que fatores considerados como essenciais para o envolvimento e participação dos servidores no processo de mudança foram utilizados de forma insatisfatória e ineficiente. Os autores destacaram fatores como a participação no processo de tomada de decisão, o trabalho em equipe e a comunicação interna.

Zani e Spinelli (2010), ao estudarem a implantação de uma política de gestão pública no estado do Espírito Santo voltada à participação de servidores públicos em processos e projetos inovadores, consideram que a ideia de inovação implantada, principalmente por meio de um prêmio anual, o Prêmio Inoves, tem servido como um instrumento do choque de gestão. O chamado choque de gestão é basicamente uma tentativa de trazer para a administração pública estratégias e técnicas de gestão oriundas da iniciativa privada. Os autores questionam a limitada participação da sociedade no processo de inovação, ao transformar as categorias do Prêmio Inoves em meios quase exclusivos de direcionamento da inovação no serviço público, tornando-as insuficientes às expectativas da sociedade.

Muitos aspectos relativos à participação do servidor público podem ser associados à ideia de sujeito, que para González Rey (2003, p. 238) “[...] implica necessariamente a de participação, por ele estar situado numa região da prática social”, cujo “[...] reconhecimento dessa categoria é um aspecto central no reconhecimento do caráter social da subjetividade individual”. Trazendo essa reflexão para o campo da administração pública, sugere dizer que a participação do servidor está relacionada à sua vivência enquanto sujeito, revestido de características como autonomia, reflexão, emoção, criação, comunicação e ação.

A subjetividade individual do servidor público está atravessada permanentemente pela subjetividade social, que por sua vez aparece constituída de forma diferenciada em cada um dos sujeitos, o que remete à reflexão de que condições objetivas de existência, meramente, não são suficientes para a busca de compreensão das sociedades humanas, como inspira González Rey (2003). O conceito de subjetividade social destaca que os espaços sociais não podem ser vistos separadamente. Assim, inserida nesse complexo sistema, a subjetividade gerada no espaço de trabalho influencia e é influenciada pelos diversos espaços que compõem o tecido social, como a família, a religião, os estudos, dentre outros.

Mas, ainda que a subjetividade individual e social não possam ser entendidas separadamente, a tensão e a pressão recíproca de uma sobre a outra serve para que se

pense a relação entre esses dois conceitos de forma dialética. Ou seja, ao se pesquisar aspectos histórico-culturais que conformam a participação do servidor público em seu espaço de trabalho, como é o caso deste artigo, o conceito de subjetividade social apresenta-se como referencial promissor para a compreensão do problema de pesquisa. A configuração da subjetividade social está relacionada a variados fenômenos sociais, como

[...] mitos, humor, formas habituais de pensamento, códigos morais, códigos emocionais de relação, comportamentos institucionalizados, a organização do sentido comum, os códigos emocionais de relação, a organização social dos repertórios de resposta, a linguagem, as representações sociais, os discursos, os comportamentos institucionalizados, etc.. (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 131)

Pensando o tema da participação, é possível perceber como ela acontece ou não no processo histórico-cultural de experiência de vida dos sujeitos. Por isso, este artigo adota o conceito de subjetividade social associado ao conceito de participação no trabalho para que seja possível confrontar teoricamente as informações geradas por meio da investigação empírica. Para tratar desta questão, cabe um aprofundamento na reflexão dos caminhos a serem adotados do ponto de vista epistemológico e metodológico.

2 A EPISTEMOLOGIA QUALITATIVA E A METODOLOGIA DE PESQUISA: “COMO VOCÊ FARIA ISSO”?

A proposta concebida por González Rey (2003; 2005; 2011) apresenta-se adequada para este trabalho, já que aborda processos complexos que constituem a subjetividade e aspectos que não se mostram evidentes à pessoa. Seguindo a proposta do autor, este artigo possui natureza qualitativa (GONZÁLEZ REY, 2005) e o método de pesquisa adotado é o estudo de caso (GONZÁLEZ REY, 1999).

A construção do conhecimento fundamenta-se especialmente nos três princípios básicos da epistemologia qualitativa de González Rey (1999; 2005). O primeiro princípio é a defesa do caráter construtivo-interpretativo do conhecimento, o que implica compreender o conhecimento como produção permanente e não como simples apropriação de uma realidade que previamente se apresenta (GONZÁLEZ REY, 2005). O segundo princípio é a defesa da legitimação do singular como fonte de produção do conhecimento científico, o que implica considerar a pesquisa como uma produção teórica, cujo termo teórico tem como acepção central a atividade pensante do pesquisador (GONZÁLEZ REY, 2005). E o terceiro princípio consiste em entender a pesquisa como um processo de comunicação e diálogo.

Com base nos referidos princípios, buscou-se selecionar os sujeitos de pesquisa. Assim que os sujeitos confirmaram sua adesão ao estudo, iniciou-se a criação do cenário de pesquisa (GONZÁLEZ REY, 2005), que ocorreu numa reunião moderada pelos pesquisadores com os sujeitos pesquisados, culminando na formação do grupo de

pesquisa. A partir daí, foram realizados quatro encontros no período de julho de 2009 a fevereiro de 2010. As conversas grupais foram gravadas, transcritas e interpretadas a partir de cada encontro. A instituição pesquisada é uma administração fazendária estadual do Brasil, que na época da pesquisa contava com mais de 1.000 servidores públicos em atividade.

A pesquisa limitou-se à área da receita tributária, que conta com aproximadamente 400 servidores fiscais, dentre os quais os auditores fiscais que constituíram o grupo de pesquisa. Os critérios para a seleção dos sujeitos foram tempo de serviço, gênero, área de atuação, idade, participação no trabalho e interesse em participar da pesquisa. Seus nomes, Ana Lúcia, Vera, Carmem, Egberto, Plínio, Gabriel e Inácio, citados neste artigo, são fictícios, assim como também são fictícios nomes de pessoas e lugares por eles mencionados. A pesquisa teve o consentimento dos sujeitos de pesquisa e da direção da instituição pesquisada.

Durante os encontros do grupo de pesquisa, privilegiou-se a conversação grupal, utilizando a redação como complemento. Os indutores utilizados nas conversações serviram como estímulo à produção de sentidos subjetivos dos participantes acerca do problema investigado. A pesquisa, ao utilizar a proposta teórica, epistemológica e metodológica de González Rey (2005), contempla uma inovação considerada pelo próprio autor como a maior dentro de sua concepção de construção do conhecimento: o uso de indicadores para o desenvolvimento contínuo de hipóteses que dão lugar a um modelo teórico em construção e que permite a visualização de informações indiretas aos próprios sujeitos participantes da pesquisa.

A relação entre pesquisadores e sujeitos da pesquisa fez surgir expressões e emoções que organizadas em categorias e orientadas por indicadores foram convertidas em hipóteses confirmadas ou não durante o processo de pesquisa. A perspectiva histórico-cultural de subjetividade foi se apresentando com distinção, logo nos primeiros encontros do grupo de pesquisa e um acontecimento pouco frequente que ocorria na instituição impregnou alguns encontros do grupo de estudo, possibilitando o afloramento de sentidos subjetivos e oportunidades ímpares ao processo de construção do conhecimento.

3 DISCURSOS E SIMBOLISMOS NA INSTITUIÇÃO ESTUDADA: “EU OLHO AQUELE CADERNINHO E [...] EU NEM LEIO”

No mesmo período em que ocorreram as reuniões do grupo de pesquisa, acontecia na instituição a tentativa de operacionalização do Planejamento Estratégico elaborado em 2008, para ser implantado nos anos de 2009 e 2010, o que acabou sendo evidenciado em muitas expressões dos sujeitos de pesquisa. Segundo eles, o

Planejamento Estratégico foi elaborado a partir de reuniões das quais participaram todos os gestores da instituição, aproximadamente 100 pessoas, em três dias de trabalho. O modo tradicional de gestão verticalizada caracteriza a forma como se deram as reuniões que culminaram no planejamento estratégico, da qual participaram apenas gestores. Essa tônica gerencial atravessa o documento que o divulgou, em que expressões como participação, democracia, formulação e operacionalização colaborativa ou participativa não aparecem.

Em resumo, o Planejamento Estratégico carrega o discurso gerencial, mas *ao excluir a ponta* de sua elaboração, como inclusive mencionaram participantes do grupo de pesquisa, houve também dificuldade significativa para sua própria divulgação e dificuldade maior ainda para sua operacionalização. Esse documento, o Planejamento Estratégico, foi baseado num outro maior, que foram as primeiras orientações do governo estadual para o triênio 2003-2006. Esse documento, sim, carrega em si o discurso da democracia. Ao tratar dos valores que orientaram as estratégias de governo, logo no item 1 menciona que “A democracia é um valor fundamental” (ESPÍRITO SANTO, 2003, p. 25). Nesse documento mais abrangente, envolvendo todas as secretarias, o termo democracia aparece restrito à ideia de democracia representativa e essa ideia parece contaminar o planejamento institucional em níveis menores, como nas Secretarias de Estado.

Ou seja, assim como o elo entre participação popular e governo representativo que não aparece no planejamento no nível estadual, o elo entre administração pública e participação do servidor no trabalho também não aparece nos subníveis de administração. A visão estritamente representativa de governo parece conformar a visão estritamente gerencial nos subníveis de governo. O aprimoramento da democracia representativa fica para depois, assim como a da gestão democrática e, por consequência, a operacionalização do planejamento estratégico na instituição fica comprometida.

Teoricamente, a ideia de planejamento estratégico está associada à criação de ações para o futuro visando o alcance de resultados. Com o aumento do debate acerca da complexidade das organizações, a partir principalmente da década de 1950, as práticas de planejamento passaram a ganhar destaque, servindo para orientar as decisões no âmbito organizacional (ANDREWS, 1977). A metodologia de elaboração do planejamento estratégico na instituição pesquisada baseou-se em práticas prevalentes nos dias atuais, buscando a identificação de pontos fortes e fracos e de oportunidades e ameaças (GHEMAWAT, 2002; AGARWAL, GRASSL; PAHL, 2012). Saliente-se que a elaboração de planejamento estratégico não é uma prática constante na instituição, bastando dizer que não foi repetida em anos posteriores, pelos menos até o final de 2013. Ou seja, sua adoção depende da configuração de pessoas que estão à frente da administração na instituição, configuração sujeita a mudanças a cada novo processo eleitoral.

Abra-se parêntese para salientar que a relação entre configuração organizacional e planejamento estratégico é raramente explorada nos estudos organizacionais, como constataram Bulgacov *et al* (2012). Os resultados encontrados pelos autores sugerem que “[...] a configuração organizacional condiciona o processo de planejamento de modo recursivo”, apontando que o sucesso de um planejamento “[...] requer ambiente participativo, aberto às críticas e sugestões” (BULGACOV *et al.*, 2012, p. 921-922).

4 O PROCESSO DA PESQUISA, AS INTERPRETAÇÕES E OS RESULTADOS: “NÃO DÁ PRA VOAR É NADA”

A primeira reunião com o grupo de pesquisa, após a criação do cenário de pesquisa, aconteceu em julho de 2009, numa conversação grupal durante aproximadamente cinco horas. Como indutor, foi solicitado que cada um dos participantes contasse um fato marcante em sua trajetória profissional. Carmem *pulou na frente* e suas primeiras lembranças foram sobre a escala no posto fiscal, em seu primeiro mês de trabalho: “A escala tinha sete mulheres e o único homem era o Paulão. Havia até a brincadeira da escala do Paulão e suas sete mulheres. [...] vi um homem com um revólver dizendo que iria se matar”. O homem, no caso, havia sido multado pelos fiscais e Carmem percebeu que provavelmente ele passava por outros problemas em sua vida, cuja multa parece ter sido uma espécie de gota d’água. Mas, o que chama atenção nessa conversação são suas primeiras expressões associadas ao gênero, ao ressaltar que a escala era composta somente por mulheres, mas chefiadas por um homem.

Ana Lúcia ouvia atentamente a história contada por Carmem, parecendo ansiosa por contar logo a sua. Suas primeiras expressões chamam atenção: “nunca me esqueço...”. Sua história era a de um comerciante amigo de seu marido que quando o encontrava fazia referências pejorativas à profissão de fiscal, associando-a à corrupção. Diante da situação, o marido resolve defendê-la, bem como sua profissão. Também como no caso de Carmem, nas expressões de Ana Lúcia emergem significados associados à sua condição de mãe, esposa e trabalhadora. Imediatamente após Ana Lúcia, Vera pede para contar logo sua história: “[...] ficávamos ali como enfeites numa ‘cristaleira’, diante do olhar curioso dos que cruzavam a ponte. [...] Hoje percebo melhor que agíamos muito com o coração aberto, mas a geração antiga agia com mais desconfiança, principalmente os chefes”.

Nas expressões de Vera transitam espontaneamente espaços sociais diferentes que se misturam com o espaço do trabalho. O primeiro se refere à nítida separação que faz entre ela (nós), seus colegas recém-admitidos (em 1984) e os outros, referindo-se aos colegas mais antigos, mas principalmente referindo-se aos chefes. Outro elemento forte associado à subjetividade social é a condição feminina num ambiente predominantemente masculino ou machista. Assim como em Ana Lúcia e Carmem, pode-se dizer que nas expressões de Vera emergem sentidos subjetivos associados ao constrangimento exercido por essa expressão da subjetividade social hegemônica sobre elas. Outro aspecto associado

à subjetividade social parece estar implícito na seguinte expressão de Vera: “ficávamos ali como enfeites numa cristaleira, diante do olhar curioso dos que cruzavam a ponte”. Essas expressões parecem denotar um sentimento de paralisia em seus primeiros momentos na profissão, indicando que a falta de participação no ambiente de trabalho seria a tônica, conformada de certa maneira pelo modo de agir das chefias: distantes e desconfiadas.

Cabe abordar o contexto daquela época lembrada por Ana Lúcia e Vera, 1984, um ano de crise econômica e desemprego. Os sujeitos que formaram o grupo de pesquisa revelaram momentos difíceis para as mulheres e para os homens, relatando que muitos desistiram da profissão. Mas por que resgatar esse contexto? Porque é possível perceber nessa conjuntura maior um elemento associado à subjetividade social condicionante da ação do trabalhador enquanto sujeito participativo. Ainda que fosse possível aos sujeitos de pesquisa, bem como a outros colegas, reagirem a aspectos subjetivos institucionalizados, como por exemplo, o machismo e o autoritarismo, havia elementos mais amplos. Em determinado momento, Vera caracteriza o veículo oficial da instituição como *a caminhonete ameaçadora do chefe*. Essa expressão traz à tona o autoritarismo sentido por Vera em seu ambiente de trabalho. Tratava-se de 1980, época marcada pela passagem do Brasil da ditadura militar para o sistema representativo de governo, com resquícios do autoritarismo e coronelismo.

Em 1982, no Brasil, foram empossados os primeiros governos estaduais eleitos pelo voto direto, responsáveis pela consolidação de concursos públicos para profissões consideradas prerrogativas de Estado, como a de fiscal de tributos. Assim, aliado à conjuntura econômica, havia esse contexto político de transição entre a ditadura e a democracia representativa a alimentar subjetividades sociais hegemônicas constrangedoras da subjetividade individual. Posteriormente ao seu primeiro relato, Vera acrescentaria informações importantes, reconhecendo que naquela época não dispunha de informações suficientes para refletir melhor sobre o momento que estava passando. Suas expressões sinalizam um sentimento de afastamento da administração fazendária da época em relação aos novos que estavam sendo admitidos, caracterizando nítida separação entre dirigentes e dirigidos.

Participar na instituição, conversar com os chefes sobre o trabalho e tomar parte em decisões era algo visto como inalcançável. Algumas expressões de Vera e a forma como as coloca revelam essa situação. Expressões como “[...] acho que éramos muito jovens”; “[...] a Fazenda não nos preparou” e “[...] não havia espaço para discussão”, parecem transmitir sentimentos de receio, afastamento e falta de canais de participação. É instigante o fato das mulheres terem se manifestado primeiro para relatarem suas histórias. Mas, tal situação, ao que parece, atingia também os homens.

De acordo com Plínio,

Não queria nem entrar no posto fiscal. [...] resolvi pedir transferência e resolvi pedir pessoalmente ao Secretário da Fazenda. Não era muito fácil fazer isso, pois como todos se lembram, passar por cima do chefe na região era quase um sacrilégio. [...] O problema é que meus chefes da cidade ficaram sabendo apenas pelo Diário e claro, não gostaram nem um pouco.

A expressão “pois como todos se lembram” parece indicar indiretamente a vontade de Plínio de se expressar em nome de outros colegas no que diz respeito à maneira como eram tratados pelas chefias. De fato, havia uma hierarquia muito rígida, com traços fortes de autoritarismo e próxima fisicamente dos servidores. Esse tipo de ação gerencial acontecia regionalmente, fazendo com que as relações de trabalho entre pessoas de regiões diferentes fossem impraticáveis. O modelo de administração dessas regiões se assemelhava, guardadas as devidas proporções, aos tempos do coronelismo do império colonial português no Brasil, pois as chefias das regiões eram muito fechadas entre elas e pareciam ter autonomia para controlar o seu espaço geográfico de poder, *minha região*, como chamavam.

Nas expressões de Gabriel, emitidas logo após o relato de Plínio, surgem elementos espontâneos associados à forma como as chefias agiam em sua região, bem distante das regiões em que trabalhavam Ana Lúcia, Carmem, Vera e Plínio. Trata-se de regiões distintas, distantes, com gestores diferentes, mas com características comportamentais parecidas. Ou seja, conformadas por uma subjetividade social hegemônica, bem ilustrada no relato de Gabriel. Gabriel, por exemplo, conta que receberam uma ordem de serviço para fiscalizar um estabelecimento, porém, para sua surpresa, ao chegarem ao local, constataram um comércio muito pequeno, que não justificava a ordem que haviam recebido.

[...] uma ‘birosca’, numa rua quase deserta de construções. Ficamos dentro do carro olhando aquilo, aquela mulher simples com o filho no colo, aquelas pequenas coisas à venda, e pensando no que fazer. Conversamos alguma coisa e retornamos, mas fui pensando numa resposta para a chefia. [...]

As expressões de Gabriel são reveladoras de sentidos associados a sua preocupação com a condição social do outro, mas chama atenção elementos novamente ligados à chefia, representados pela preocupação dele e de seu colega em relação ao chefe, questão que já aparecera nas expressões de Vera e Plínio, principalmente. Aliás, a saída encontrada por eles, como contou Gabriel, foi procurarem um caminhão carregado para fiscalizarem e, assim, levarem resultado (auto de infração) para o chefe. Impressiona que os relatos de Carmem e Gabriel, apesar de separados por vinte anos dos casos de Ana Lúcia, Vera e Plínio, apresentem aspectos muito similares, como a centralização e o autoritarismo. Os fatos relatados por Gabriel, Carmem, Ana Lúcia e Vera aconteceram em diferentes regiões do estado, o que indica que o autoritarismo na gestão fazendária estadual era

disseminado e não regionalmente localizado. Ou seja, elementos de uma subjetividade social hegemônica que atravessam tempo (histórico) e espaço social (cultural).

Os encontros do grupo de pesquisa seguintes evoluíram de maneira mais espontânea. À medida que foram aparecendo indicadores e hipóteses que vinham sendo amadurecidos na pesquisa, eles foram se afirmando e ao mesmo tempo propiciando novos indicadores e hipóteses. Uma reunião começou a partir de uma de uma conversa de Ana Lúcia com um colega, reclamando que algumas vezes ficava até mais tarde para finalizar suas tarefas. Um dos grandes desafios quando se trabalha com a epistemologia qualitativa é a interpretação de palavras que não são ditas. Sentidos subjetivos não aparecem de forma direta nas expressões, mas em termos ou ideias omitidas, em gestos, na forma de se expressar, numa atitude diante de determinada expressão ou opinião e outras ações. Nessa reunião, Plínio se referiu de forma genérica à geração do concurso de 1983 e a sua própria forma de agir e pensar em relação às gerações de servidores mais recentes. Porém, em relatos anteriores, remontando ao passado, Plínio não aborda genericamente a geração anterior a sua, mas frisa aspectos associados à gestão, à chefia, ou seja, a noção de controle em Plínio está associada à gestão. No entanto, logo a seguir, ele procura mencionar diretamente a gestão atual. A palavra controle ainda não está associada a simples controle administrativo e funcional, mas a traços de mandonismo que ela ainda carrega.

Comparando os relatos de Plínio, quando ele compara situações citadas no passado e no presente e que envolvem três gerações (a dos anos 1960 e 1970; a dos anos 1980; e a dos anos 2000), é possível levantar o indicador de que a atuação dos gestores (praticamente todos eram na época da pesquisa da geração de 1984) em relação aos servidores que ingressaram na década de 2000, não se alterou significativamente. O relato de Plínio abriu espaço para que os servidores novos expressassem opiniões e sentimentos sobre a participação e o controle exercido no âmbito da gestão. Egberto cita raros momentos em que passou por governos que abriram espaço à participação em questões mais amplas na instituição. Mas, os relatos de Gabriel é que dão o tom da opinião dos servidores mais *novos* sobre a gestão: “A ponta fica excluída. [...] as decisões não podem ser tomadas isoladamente [...]”.

Eu me preocupo muito com isso, pois na maioria das vezes as decisões são tomadas sem que sejamos convidados a participar delas. No meu setor [...] é tudo assim, é conversado, falado abertamente, e às vezes as pessoas não são acostumadas com isso. Quando sou chamada lá em cima, na direção, volto e chego ao setor e converso: agora precisamos fazer assim, assim e assim, alguém quer comentar sobre isso? Isso tem dado muito certo. (ANA LÚCIA)

“Posso colocar uma coisa? O que eu percebo do planejamento estratégico? O planejamento estratégico é uma coisa entre a alta e média direção. [...] estou trabalhando, mas para quê, para onde, isso eu não sei” (INÁCIO).

As expressões aparecem carregadas de emoção. Ana Lúcia tece considerações na condição de dirigente, “eu me preocupo com isso”, e de dirigida “[...] decisões são tomadas sem que sejamos convidados a participar delas”. Todavia, de uma maneira ou de outra, Ana Lúcia expressa amiúde preocupação com o envolvimento e com a participação dos servidores nos assuntos institucionais. Gabriel resume seu sentimento de separação entre dirigentes e dirigidos e sua visão sobre a forma como a gestão é desenvolvida: “a ponta fica excluída”, como se reclamasse da condição dos que não fazem parte da gestão, alijada de discussões mais amplas na instituição. Para ele, injustificadamente, o planejamento é discutido apenas no âmbito dos gestores e se ele não pode participar das discussões sobre um plano estratégico para a instituição, como poderá participar de sua operacionalização?: “estou trabalhando, mas para quê, para onde, isso eu não sei”.

Ana Lúcia expressa desconforto pela forma com que algumas decisões são tomadas e procura mostrar a forma participativa que busca adotar em seu setor, onde exerce função gerencial. Sua fala mostra necessidade de tomar parte das decisões no âmbito da gestão da Secretaria, notadamente as que repercutem em sua área. A abertura à participação no trabalho, em sua opinião, funciona como recompensa e gera mais envolvimento: “importante para puxar as pessoas, para elas vestirem a camisa”, como diz.

No início, quando foi colocado para os participantes do grupo de pesquisa que o estudo focaria o tema da participação do servidor em seu espaço institucional de trabalho, não se procurou, à priori, estudar o assunto a partir de um ponto específico, no entanto, o foco das discussões acabou recaindo sobre a gestão. O modelo de gestão aparece de forma significativa como fator que inibe ou mesmo impede a participação na instituição. Com a percepção de que havia informações suficientes para alcançar o objetivo da pesquisa, no último encontro, já em 2010, foram adotados indutores que estimulassem os participantes a se expressarem acerca de assuntos que pudessem complementar sentidos subjetivos que vinham sendo fortalecidos ao longo da pesquisa. Essas últimas expressões, de fato, contribuíram para afirmar hipóteses em construção e, assim, alcançar objetivo da pesquisa.

Os resultados da pesquisa revelam aspectos da subjetividade social que na percepção dos sujeitos pesquisados e na compreensão dos pesquisadores exercem influência relevante em sua participação no trabalho. Pode-se verificar, por exemplo, que a carência de canais de participação constitui elemento perturbador da harmonia entre dirigentes e dirigidos na instituição, acarretando consequências difíceis de serem identificadas ou mensuradas no espaço de trabalho público, que por sua vez redundam possivelmente em outro elemento da subjetividade social: a alienação no trabalho. Traços de autoridade excessiva parecem estar associados a essa carência de participação ou de melhor atuação no trabalho, que por sua vez parece estar também associada à alienação no trabalho, tão enfatizada por Egberto. Ou seja, trata-se de componentes da subjetividade social no

espaço de trabalho que acumulados ou fundidos impactam fortemente a subjetividade do servidor em seu espaço de trabalho e, assim, sua participação.

Parece importante destacar que a alienação não pode ser vista como um componente isolado, mas um elemento derivado de uma configuração maior que é o distanciamento ou isolamento da administração em relação a seus dirigidos. Traços histórico-culturais no âmbito da gestão parecem configurar subjetividade social hegemônica que impacta negativamente a participação, acarretando consequências graves no cotidiano organizacional. São traços que atravessam três ou quatro gerações de servidores, desde a geração de 1964, passando pela de 1973, 1984 e 2000, e que estão associados à separação entre dirigentes e dirigidos, ao autoritarismo, ao excesso de controle, ao isolamento da gestão, à falta de democratização das discussões sobre os destinos da instituição e sobre assuntos que interferem diretamente no cotidiano do trabalho.

Outras expressões subjetivo-sociais derivam de interpretações importantes, como a menção feita por Gabriel da existência de uma comunicação “apenas no meio e a ponta fica excluída” e a de Carmem em relação a seu dirigente: “e se você não age da forma como ele pensa no trabalho, você não gosta de trabalho”. Essas e outras menções dão a impressão da existência de um discurso ou de discursos institucionalizados por grupo, do qual podem pertencer dirigentes, mas também dirigidos. Tanto Gabriel quanto Carmem, ao reforçarem expressões de Egberto sobre o jargão “fulano não gosta de trabalhar”, fazem menção à possível existência de noções coletivas que estabelecem um padrão ou um tipo de participação no trabalho aceitável por aqueles que edificam esse discurso padrão. Ainda que na pesquisa não tenha sido possível aprimorar reflexões a esse respeito, ou a respeito de outros discursos, é possível associar essas expressões à ideia de “discurso competente” (CHAUÍ, 2011) destinado a regular e orientar comportamentos. Chauí (2011), refletindo sobre a ideologia do discurso competente, identifica duas modalidades: o discurso do burocrata e o discurso do não-burocrata, mas que na verdade se trata de um único discurso, ainda que dotado de duas faces.

Uma face está associada a um sistema de autoridade fundado na hierarquia, em que a responsabilidade e o poder alcançam seu grau máximo à medida que o cargo, e não o seu ocupante, possui qualidades determinadas. Assim, não importa muito a pessoa que ocupa determinada função, pois o poder e a responsabilidade estão garantidos pelas atribuições dadas legalmente ao cargo. A dominação é exercida assim, de forma legal e racional, baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação. A outra face, que parece ser percebida com mais relevância pelos sujeitos desta pesquisa, é consequência dessa:

[...] surgimento de um processo de identificação dos membros de uma burocracia qualquer com a função que exercem e o cargo que ocupam, identificação que se exprime na existência de um cerimonial prefixado que garante o reconhecimento recíproco dos membros na qualidade de

superiores e subalternos, bem como o reconhecimento da competência específica de cada um segundo o posto que ocupa (CHAUÍ, 2011, p. 21).

Durante os encontros, questões associadas à burocracia ou à hierarquia não surgiram com proeminência nas expressões dos sujeitos, passando a ideia de que são entendidas como normais e necessários à administração pública. Trata-se de elementos que também não foram citados pelos participantes da pesquisa como impactantes à participação ou ao desenvolvimento de suas funções como servidores públicos. Ou seja, as expressões estão amiúde associadas a uma dimensão cultural. Os relatos de Egberto, Carmem e Gabriel parecem remeter a uma espécie de discurso competente construído subjetivamente no âmbito institucional, em torno do qual é possível aos membros formuladores do discurso se reconhecerem mutuamente e também se diferenciarem dos que deverão se subordinar a esse discurso, ou a esse jargão, como menciona Egberto.

Assim, a separação entre novos e velhos e entre dirigentes e dirigidos, aspecto impregnado na subjetividade social na instituição, parece passar subjetivamente de uma geração para outra, interferindo na harmonia das relações profissionais e gerando outras consequências malévolas, por exemplo, a aparente sobreposição de relações amigáveis sobre relações profissionais. O concurso público realizado em 1983 fez surgir essa separação que não se evidenciava antes, apartando culturalmente servidores fiscais ingressados em 1964, 1973 e 1984. A partir de 1983, uma nova e longa lacuna de vinte anos sem concursos, até 2005, revigora nova separação, opondo de um lado os agora *velhos* oriundos do concurso de 1983 e os *novos* dos concursos de 2005 e de 2009, já que a geração de 1964 e 1973 se aposentara. O interessante é que tal oposição não se revela na idade dos servidores, tão pouco em modos de pensar e agir, mas sim na diferença temporal entre um concurso e outro.

Gabriel ressalta essa distância entre *novos e velhos* e a dominação sofrida pelos mais novos, já que os velhos (geração do concurso de 1983) estão no poder, como diz Inácio. De fato, na época da pesquisa, todos os cargos gerenciais eram ocupados por servidores da geração de 1984. Ou seja, a noção de que o controle ou dominação cultural dos novos pelos velhos acontece por meio da gestão, ou melhor, por meio dos servidores da geração de 1984 que ocupam integralmente os cargos de direção e chefia, é razoável.

Expressões e interpretações contidas neste artigo não abordam gestões ou gestores específicos, mas sim componentes históricos e culturais que permeiam a gestão e seus servidores, e também os próprios pesquisadores e os participantes da pesquisa. Trata-se de aspectos associados a sentidos subjetivos, por isso, nem sempre percebidos pelos próprios servidores no espaço institucional, sejam dirigentes ou dirigidos. A gestão, subliminarmente vista por alguns participantes da pesquisa como demasiado fechada e apartada dos servidores subordinados hierarquicamente, não pode ser confundida com

a gestão autoritária com a qual se deparou a geração oriunda do concurso de 1983. No entanto, é possível interpretar que a gestão atual ainda guarda resquícios daquela época, que ao se fundirem com princípios oriundos da iniciativa privada, notadamente implantados a partir de 1990, formam novas configurações de gestão caracterizadas pelo que pode ser chamado de mescla de burocracia funcional com resquícios de mandonismo. A carência de canais de participação parece fruto dessa característica fechada, que impacta não somente a falta de participação, mas também questões como a apatia e a alienação no desempenho das funções.

No que tange ao predomínio masculino nas relações de trabalho, denunciadas em algumas expressões dos participantes da pesquisa, circunstâncias que beiram machismo, também não pode ser interpretado separadamente. Porém, mais preocupante ainda é o indicativo de que tal situação se agrave nos próximos anos, já que as mulheres que ingressaram por meio do concurso de 1983 obterão direito à aposentadoria cinco anos antes dos homens, conforme previsto na legislação brasileira. Ou seja, haverá nos próximos anos predomínio ainda maior de servidores masculinos, deixando em aberto consequências subjetivo-sociais imprevisíveis para futuras gerações de servidores fiscais.

Em linhas gerais, a fragmentação parece caracterizar essencialmente as configurações subjetivo-sociais que impactam a participação do servidor público na instituição pesquisada. Como foi possível interpretar, aparecem nas expressões dos sujeitos pesquisados inúmeras visões a respeito das separações, como *velhos e novos*, chefes e chefiados, dirigentes e dirigidos, homens e mulheres, cargos comissionados e não comissionados, entre outras. E essas características dão origem a novas separações.

Os resultados e interpretações apresentados neste artigo apontam um cenário preocupante, tanto para a instituição quanto para seus integrantes, sejam os novos ou os velhos. Os novos, ingressos dos concursos dos anos 2000, que deverão assumi-la repentinamente sem passar por um amadurecimento suficiente para o enfrentamento de responsabilidades enormes de administrarem a receita tributária, núcleo financeiro da existência de toda a administração pública. E ainda os novos que correm o risco de se tornarem velhos, agora no sentido de *obsolescência*, num intervalo relativamente pequeno, caso não revisitem e não compreendam elementos culturais e históricos que conduziram a instituição à realidade administrativa em que se encontra. Mais velhos ainda, caso compreendam tal realidade e não sejam incapazes de transformá-la e revertê-la no sentido de trabalharem pela construção de uma instituição profissional e democrática: pela construção da nova administração fazendária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: “É PRECISO CHAMAR AS PESSOAS, CONVERSAR COM ELAS”

O período histórico que abrange esta pesquisa, que tem o objetivo de compreender a dinâmica da subjetividade em que aspectos históricos e culturais impregnam o ambiente institucional e afetam a participação do servidor, consiste num período de inflexão no Brasil em muitos campos, mas especialmente na administração pública. Na esfera estadual, as primeiras eleições para governadores no Brasil realizadas em 1982, após um longo período de ditadura militar, possibilitaram o ingresso de um novo quadro de servidores públicos por meio de concurso público, que promoveram choque cultural de gestão, cujos resultados estão em andamento.

Ao se manifestarem sobre fatos desse período, os sujeitos de pesquisa revelaram componentes subjetivo-sociais da complexidade da época e da transição para uma nova administração pública no Brasil: democrática e participativa. De uma administração baseada na tradição do autoritarismo da ditadura militar, e herdeira do coronelismo, passa-se à tentativa de construção de outra, transparente e democrática, porém outros ingredientes são adicionados a esse processo. Em 1990, no plano federal, há a importação do discurso gerencialista, buscando inserir na gestão pública práticas do setor privado.

No campo dos estudos organizacionais, essas transformações foram objeto de intensos estudos, geralmente desenvolvidos a partir de perspectivas objetivas, em busca de modelos, melhores práticas internacionais, melhor ideologia, enfim, da melhor estrutura. Estudos desenvolvidos a partir de perspectivas subjetivas, com foco no cidadão, no representante político ou no servidor público, ainda são raros. Este artigo busca preencher parte dessa lacuna, considerando que a complexidade do funcionamento da máquina pública no Brasil não pode ser compreendida somente através da racionalidade. Ou seja, defende-se que entender os aspectos históricos e culturais impregnados na administração pública brasileira é condição para o avanço da transparência e da democratização da administração no setor público.

Durante os encontros do grupo de pesquisa, percebem-se servidores atuando como sujeitos, conforme conceitua González Rey (2005), manifestando suas opiniões, estudando o espaço social onde convivem, enfrentando a pressão exercida pela subjetividade social em seus variados aspectos e dimensões e ao mesmo tempo construindo alternativas pessoais, tentando modificar essa subjetividade social. Enfim, a subjetividade sendo produzida permanentemente a partir da pressão recíproca entre a subjetividade individual e a social.

Os resultados deste artigo, produzido a partir de sucessivas interpretações e reinterpretações durante a pesquisa, evidenciam que o espaço do trabalho não é independente de outros espaços sociais. Evidenciam também que os espaços sociais geram formas de subjetivação que se materializam nas diferentes atividades compartilhadas pelos sujeitos no ambiente de trabalho pesquisado. Essas formas de subjetivação passam

a ser parte da subjetividade individual dos sujeitos nesses espaços, gerando sentidos subjetivos próprios, que não se confundem. Trata-se de uma relação complexa entre o social e o individual, onde o sujeito ao mesmo tempo em que procura se adaptar ao social, também passa a segregá-lo e a traduzi-lo por meio da reflexão, da emoção e da ação. É no âmbito dessa relação complexa que o sujeito constitui sua subjetividade individual, simultaneamente pressionando a subjetividade social, numa tentativa de modificá-la.

Os resultados deste trabalho parecem evidenciar que o espaço do trabalho não é independente de outros espaços sociais. Isso leva ao entendimento de que os componentes hegemônicos da subjetividade social identificados neste trabalho não podem ser vistos separadamente, pois um alimenta o outro, além de formarem configurações complexas de difícil interpretação. Resumindo, os resultados revelam aspectos da subjetividade social que na percepção dos participantes da pesquisa e na compreensão dos pesquisadores, exercem influência relevante em sua participação na instituição, com destaque para: gestão rígida e centralizada; resquícios de autoridade excessiva; dominação da geração de servidores mais antigos sobre os mais novos exercidos de forma mais direta por meio da gestão e prevalência masculina no espaço de trabalho. Esses aspectos nem sempre são possíveis de serem identificados somente a partir de perspectivas teóricas e metodológicas objetivas, pois são componentes residentes na dimensão da subjetividade.

Contudo, ainda que este artigo mostre que a participação do servidor no trabalho na administração pública esbarra em configurações subjetivas em torno de fatores variados e diferentes, não é possível desconsiderar o modelo de gestão como fator central. Interpretadas em conjunto, as expressões reunidas durante a pesquisa evidenciam uma instituição onde a democracia e a individualidade não são levadas em consideração pelo seu corpo de gestores. Mas também não é possível associar essa característica apenas a aspectos formais e legais. Seria necessário então focar outros fatores objetivos da gestão, como o modelo gerencial adotado. Ou seja, ainda que recaiam sobre ele acusações de ser um modelo que não prioriza a participação, não se pode afirmar que o modelo gerencial não pode conviver com a participação e com a democracia no setor público. Tome-se como exemplo o planejamento estratégico, instrumento básico do modelo gerencial para definir diretrizes e estabelecer objetivos e metas. O que impede que o planejamento estratégico possa ser debatido com o conjunto dos servidores de determinada administração pública e não somente com seu corpo gerencial? O que impede que o modelo gerencial possa conviver com a participação e a democracia na administração pública? E assim sendo, como cobrar maior empenho dos servidores para a operacionalização de um plano que sequer foram chamados a opinar e muitos nem o conhecem, a não ser por meio de caderninhos, como mencionou Inácio. Trata-se de indagações que surgiram no decurso da pesquisa e que podem ser objeto de estudos futuros.

Mas voltando ao problema de pesquisa deste artigo, se aspectos como hierarquia, burocracia e modelo de gestão não aparecem como fatores limitadores da participação do servidor na administração pública, onde investigá-los? Ao final da pesquisa, essa questão pôde ser formulada com mais facilidade, mas em seu início ela mal podia ser levantada como indicador ou hipótese. A partir desses pontos de vista, é possível inferir que elementos históricos e culturais impregnados na instituição alimentam um modelo de gestão que não considera a participação e a democracia. “Nossa instituição não é uma instituição democrática”, diria um servidor ocupante de um cargo elevado na estrutura administrativa da instituição ao reunir gestores no final de 2012 para pensarem por que muitos projetos em curso não conseguem sequer sair do papel, fato presenciado por um dos pesquisadores deste trabalho aproximadamente dois anos após o término da pesquisa. Essa característica aparece como um componente hegemônico na subjetividade social na instituição pesquisada, acarretando consequências negativas no cotidiano do trabalho e, por consequência, na eficácia na instituição.

Essas considerações indicam que a teoria da subjetividade numa visão histórico-cultural (GONZÁLEZ REY, 2005) revela-se promissora para pesquisas sobre o assunto, confirmando a opinião de Paes de Paula e Palassi (2007) a respeito do seu potencial para os estudos organizacionais. O cotidiano do trabalho, como outros espaços sociais, constitui um meio de configuração da subjetividade social dos espaços da vida cotidiana do sujeito, como sugere o próprio González Rey (2011). Esse entendimento, no entanto, não significa desconsiderar o potencial que a utilização de outras perspectivas e metodologias tem para esse tipo de pesquisa, claro.

Quanto aos resultados desta pesquisa, longe de representarem uma crítica pela crítica ao modelo de gestão da instituição pesquisada, ou recaírem sobre servidores específicos, dirigentes ou dirigidos, eles carregam em si a vontade dos pesquisadores e dos participantes da pesquisa de contribuir para o desenvolvimento de um espaço de trabalho mais saudável, produtivo e em sintonia com os avanços administrativos e políticos alcançados no Brasil. No entanto, é impreterível destacar a evidência sobre a impraticabilidade ou mesmo impossibilidade de desenvolvimento e cultivo de atividade laboral participativa numa estrutura de organização burocrática, como a da instituição pesquisada.

A expectativa é a de que as reflexões e contribuições geradas a partir deste artigo possam incentivar dirigentes e dirigidos a pensarem e discutirem o problema. Oxalá os resultados aqui construídos não fiquem como “enfeites em prateleira”, tal qual se achava Vera no posto fiscal, mas que sejam conhecidos e pensados pelos servidores da instituição pesquisada e por outros trabalhadores e estudiosos interessados na construção de uma administração pública democrática e participativa no Brasil.

SILVEIRA, Rogério Zanon; PALASSI, Márcia Prezotti; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite. *And the lower is excluded: challenges to the server's participation in public administration. ORG & DEMO (Marília)*, v. 14, n.2, p. 51-72, Jul./Dez., 2013.

ABSTRACT: The purpose of this article is to understand the dynamics of subjectivity in historical and cultural aspects that impregnate the institutional structure and affect the civil servant's participation in a Treasury Department Agency, in Brazil. The theoretical approach is the theory of subjectivity in a cultural-historical perspective (GONZÁLEZ REY, 2003, 2005), whose conception of subjectivity breaks dichotomies between social and individual. The author adopts a concept of participation associated with the ways in which the civil servant participates in the general context where he works, seeking to influence the destinies of the institution. The subjects of research are seven tax auditors of the State Treasury government in Brazil. The data collection took place between July 2009 and February 2010 through discussion and writing techniques and interpretations based on principles of qualitative epistemology. The results reveal aspects of hegemonic social subjectivity that influence the participation of civil servants, such as: rigid and centralized management; remnants of extreme dominance and male prevalence in the workplace. We conclude that the management approach in the research institution inhibits and even prevents the development of participation in daily work.

KEYWORDS: participation in the work; subjectivity; Fiscal Auditor; public administration; organizational studies.

REFERÊNCIAS

- AGARWAL, R.; GRASSL, W.; PAHL, J. Meta-SWOT: introducing a new strategic planning tool. **Journal of Business Strategy**, v. 33, n. 2, p. 12-21, 2012.
- ANDREWS, K. R. **El concepto de estrategia de la empresa**. Barcelona: Universidad de Navarra, 1977.
- BRUGUÉ, J.; GALLEGO, R. ¿Uma administração pública democrática? In: FONT, J. (Coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. 2. ed. Barcelona : Editorial Ariel, 2007. p. 43-60.
- BULGACOV, S.; SANTOS, P. J. P.; MAY, M. R. A configuração da organização e sua relação com o planejamento formal e emergente. **Cadernos EBAPÉ**. Rio de Janeiro, v. 10, p. 911-924, 2012.
- CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. O discurso competente e outras falas. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- GHEMAWAT, P. Competition and business strategy in historical perspective. **Business History Review**, v. 76, n. 1, p. 37-74, 2002.
- GONZÁLEZ REY, F. L. **El pensamiento de Vigotsky**. Mexico: Editorial Trillas, 2011.
- _____. **Pesquisa qualitativa e subjetividade**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- _____. **Sujeito e subjetividade**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.
- _____. **La investigación cualitativa en psicología**: rumbos y desafíos. São Paulo: Educ., 1999.
- MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**, 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- NEVES, F. S.; CASTRO, J. M. A participação e o envolvimento dos servidores como fatores críticos para a implementação de um processo de mudança organizacional: um estudo de caso no governo do Estado de Minas Gerais. In: XXXIV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 2010, Rio de Janeiro. **Anais do XXXIV ENANPAD**, 2010.
- O'DONOGHUE, P.; STANTON, P.; BARTRAM, T. Employee Participation in the healthcare industry: The experience of three case studies. **Asia Pacific Journal of Human Resources**, p. 194-212, 2011.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Readomg-MA: Addison-Wesley, 1992.

PALASSI, M. P.; e SILVEIRA, R. Z. Produção Científica sobre Participação Cidadã na Administração Pública: Uma Análise a partir dos Artigos Publicados nos Principais Eventos e Revistas Nacionais de Administração (1997-2008). In XI Colóquio Internacional de Poder Local. **Anais...** UFBA: Salvador, 2009.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

_____; PALASSI, M. P. Subjetividade e Simbolismo nos Estudos Organizacionais: um enfoque histórico-cultural. In: CARRIERI, A. P.; SARAIVA, L.A.S.(Org). **Simbolismo Organizacional no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 199-228.

SUBIRATS, J. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In: FONT, J. (coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2007. p. 33-42.

ZANI, F. B.; Spinelli, R. Q. Inovação na gestão pública: eficiência com participação? In: XXXIV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Rio de Janeiro. **Anais do XXXIV ENANPAD**, 2010.

Encaminhado em: 14/10/2013

Aprovado em: 23/10/2013

