



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

**JOSÉ OSMAR GOMES**

**CONFIGURAÇÕES IDENTITÁRIAS DE UMA AUTARQUIA PÚBLICA NO  
CONTEXTO DA DEFESA SANITÁRIA E INSPEÇÃO AGROPECUÁRIA NA ÓTICA  
DOS GESTORES**

**Vitória  
2015**

JOSÉ OSMAR GOMES

**CONFIGURAÇÕES IDENTITÁRIAS DE UMA AUTARQUIA PÚBLICA NO  
CONTEXTO DA DEFESA SANITÁRIA E INSPEÇÃO AGROPECUÁRIA NA ÓTICA  
DOS GESTORES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora:  
Profa. Dra. Letícia Dias Fantinel.

Coorientador:  
Prof. Dr. Alfredo Rodrigues Leite da Silva

**Vitória  
2015**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

G633c Gomes, José Osmar, 1972-  
Configurações identitárias de uma autarquia pública no contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária na ótica dos gestores / José Osmar Gomes. – 2015.  
89 f. : il.

Orientador: Letícia Dias Fantinel.  
Coorientador: Alfredo Rodrigues Leite da Silva.  
Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Desenvolvimento organizacional. 2. Serviço público. 3. Agropecuária - Inspeção. 4. Defesa sanitária. I. Fantinel, Letícia Dias. II. Silva, Alfredo Rodrigues Leite da, 1973-. III. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. IV. Título.

CDU: 65

---



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**PPG  
ADM**

Programa de  
Pós- Graduação  
em Administração  
UFES

Mestrado e Doutorado

**Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas**  
Programa de Pós - Graduação em  
Administração

Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus  
Universitário - Goiabeiras

CEP. 290075.910-ES-Brasil-Telefax (27)  
3335.7712

E-Mail [ppgadm@gmail.com](mailto:ppgadm@gmail.com)

[www.ppgadm.ufes.br](http://www.ppgadm.ufes.br)

**“Configurações Identitárias de uma Autarquia Pública no  
Contexto da Defesa Sanitária e Inspeção Agropecuária na  
Ótica dos Gestores”**

**José Osmar Gomes**

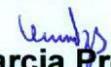
*Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado em Administração da  
Universidade Federal do Espírito Santo  
como requisito parcial para obtenção do  
Grau de Mestre em Administração.*

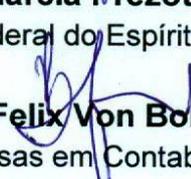
**Aprovada em: 30/06/2015**

COMISSÃO EXAMINADORA

  
**Professora Dr<sup>a</sup>. Leticia Dias Fantinel**  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
**Professora Dr. Alfredo Rodrigues Leite da Silva**  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
**Professora Dr<sup>a</sup>. Marcia Prezotti Palassi**  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
**Professor Dr. Bruno Felix Von Borell de Araújo**  
Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças

*Dedico à minha esposa e meus filhos,  
grandes amores da minha vida.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a todos os que, de alguma forma, ajudaram a construir essa maravilhosa dissertação. Para mim ela não foi escrita apenas por duas mãos, mas sim por centenas delas.

À Professora Doutora Letícia Fantinel, pelas importantes e determinantes orientações, dicas e concelhos que fizeram com que essa dissertação pudesse ser realidade. Agradeço ainda, e especialmente, pelos momentos difíceis que me ajudou a atravessar com sua sabedoria, respeito e companheirismo.

Ao Professor Doutor Alfredo Leite da Silva, pelas importantes sugestões e olhares. Suas contribuições foram os primeiros tijolos dessa construção.

Às professoras Doutora Márcia Palassi e Doutora Suzane Souza que contribuíram para o aperfeiçoamento e enriquecimento desse trabalho através de suas sugestões e dicas no processo de qualificação.

A todos os professores que lecionaram para mim nessa caminhada do mestrado: Doutor Alfredo Leite da Silva, Doutora Mônica Bianco, Doutor Eloisio Souza, Doutora Priscila Silva, Doutora Márcia Palassi, Doutora Penha Lins e Doutora Gilda Araújo. E a todos os outros professores do Programa de Pós-graduação em Administração.

A todos os colegas da turma de mestrado, pelo companheirismo e incentivo.

Aos colegas de trabalho que muito me auxiliaram e apoiaram no desenvolvimento dessa dissertação, em especial à Marta Quintão e ao Moisés Ferreira.

A minha esposa Geuvania e ao meu filho Artur, grandes amores de minha vida, pela grande força, compreensão e suporte, nos momentos de dedicação ao mestrado.

A minha mãe Zelinda Zorzal Gomes e a meu pai Gildo Gomes, que mesmo com o quase nada de estudo que tiveram, valorizaram o crescimento educacional dos seus doze filhos, e me deram a determinação da continuidade mesmo com as dificuldades.

E a Deus que permite e torna realidade as grandes conquistas de minha vida.

## RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo compreender como as transformações no contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária entre 1996 e 2014 se relacionam com as configurações identitárias do Idaf manifestadas por gestores nesse contexto. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que descreve os processos identitários da organização por um olhar interpretativista, pelo entendimento das relações simbólicas que permeiam essa organização, observados em discursos dos sujeitos. Para coleta dos dados foram utilizadas pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas individuais. As entrevistas foram realizadas com cinco sujeitos da organização nos meses de setembro e outubro de 2014. O método de análise foi a Análise de Conteúdo (KRIPPENDORFF, 1990) que busca investigar dados textuais através de técnicas que permitam compreendê-los com seus significados, referências, valorações e intenções. Pretendeu-se contribuir, com esse estudo, para a compreensão da identidade organizacional, em uma organização pública, no contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária. Os resultados permitiram identificar o Idaf como único e distinto de outras organizações e como essa identificação está relacionada às transformações do contexto agropecuário.

Palavras-chave: Identidade Organizacional; Mudança Organizacional; Organizações Públicas; Defesa Sanitária; Inspeção Agropecuária.

## **ABSTRACT**

This research aims to understand how changes in the context of health protection and agriculture inspection between 1996 and 2014 relate to the Idaf identity configurations expressed by managers in this context. It is a qualitative research that seek to describe the identity processes of the organization by an interpretive look at understanding the symbolic relations that permeate this organization, observed in speeches of the subjects. For data collection were used desk research and semi-structured individual interviews. Interviews were conducted with five subjects of the organization in the months of September and October 2014. The analysis method was content analysis (KRIPPENDORFF, 1990) that investigates textual data through techniques to understand them with their meanings, references , valuations and intentions. It was intended to contribute to this study, for understanding the organizational identity in a public organization in the context of health protection and agricultural inspection. The results showed the Idaf as unique and distinct from other organizations and how this identification is related to change in agricultural context.

Keywords: Organizational Identity; Organizational Change; Public Organizations; Agriculture Inspection; Health Protection.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema conceitual.....	31
Figura 2 - Organograma do Idaf (Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo).....	36
Figura 3 – Procedimentos utilizados na análise de conteúdo .....	42

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Distinções entre Níveis de Estudo da Identidade.....	18
Quadro 2 - Ideias fundamentadoras da ontologia, da epistemologia e da metodologia das perspectivas dos estudos da identidade organizacional. ....	22
Quadro 3 - Características das organizações públicas brasileiras.....	26
Quadro 4 - Tipologia de perfis gerenciais e suas principais características. ....	29
Quadro 6 - Documentos legais que atribuem, eliminam ou modificam funções do Idaf.....	39
Quadro 7 – Categorias da Pesquisa.....	46

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>16</b>
2.1 IDENTIDADE ORGANIZACIONAL.....	16
2.2 GESTÃO PÚBLICA E OS GESTORES NESSAS ORGANIZAÇÕES .....	23
2.3 ESQUEMA CONCEITUAL.....	30
<b>3 MÉTODO .....</b>	<b>32</b>
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA .....	32
3.2 <i>LOCUS</i> DO ESTUDO .....	33
3.3 COLETA DE DADOS.....	36
3.4 TRATAMENTO DOS DADOS.....	40
3.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....	43
<b>4 A VISÃO DA GESTÃO SOBRE AS CONFIGURAÇÕES IDENTITÁRIAS DO IDAF .....</b>	<b>45</b>
4.1 O IDAF IGUAL .....	46
4.1.1 O Apego às Rotinas .....	47
4.1.2 O Apego ao Poder .....	52
4.2 O IDAF DIFERENTE.....	56
4.2.1 Fiscalização, identificação e conflitos .....	56
4.2.2 Onipresença: O Idaf em Todo o Estado.....	61
4.2.3 Ecletismo: Várias Atribuições, Um Único Órgão .....	63
4.2.4 Inovar é Realmente Preciso? O Idaf e a Informatização .....	66
4.2.5 Um Órgão Estratégico sem Planejamento Estratégico .....	69
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>74</b>
<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS .....</b>	<b>85</b>
<b>APÊNDICE B - AUTORIZAÇÃO DO IDAF PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA NA ORGANIZAÇÃO .....</b>	<b>86</b>
<b>APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>88</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As organizações públicas no Brasil têm passado, a partir dos anos 80 do século passado, por várias reformas administrativas com o intuito principal de consolidar na administração pública os discursos e práticas derivados do setor privado, chamada de administração gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996). Identifica-se ainda que, no período entre os anos 1930 e 1980, também houve reformas, e os objetivos nessas reformas eram de adequar as organizações públicas a administrações tipicamente burocráticas, racionais e legais, como investida de superação do modelo patrimonialista até então vigente (LIMA JÚNIOR, 1998). Tanto no primeiro período quanto no segundo, ditos acima, as tentativas foram parcialmente bem sucedidas. Pode-se dizer que se tem no Brasil hoje, uma administração pública que apresenta elementos da administração patrimonialista, do modelo burocrático e da administração gerencial (HELAL; DIEGUES, 2009). Para esses autores:

Apesar do esforço empreendido no país para reformar o Estado, seja por meio do modelo burocrático ou do gerencial, percebe-se, que tal tarefa ocorre na permanência de elementos tradicionais encontrados na administração pública (HELAL; DIEGUES, 2009, p. 29).

Nesse sentido, esses três modelos trazem características, próprias de cada um, importantes para se pensar a identidade organizacional, aqui entendida como a compreensão das crenças comuns entre os membros de uma organização sobre o que é central, distintivo e duradouro na organização (ALBERT; WHETTEN, 1985) pela construção e compartilhamento coletivos de significados (GIOIA; SCHULTZ; CORLEY, 2000). Tal importância pode ser atribuída ao fato de as reformas terem objetivado mudanças organizacionais, e essas mudanças só acontecerem parcialmente, visto que nas organizações públicas ainda são percebidas características dos três modelos.

O estudo em organizações públicas difere daqueles realizados em outras organizações. Segundo Pires e Macedo (2006), existem aspectos importantes nas organizações públicas que as difere das demais, tais como: “apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Embora organizações privadas também possam apresentar esses aspectos, o presente trabalho se interessa em como esses elementos se apresentam na organização estudada.

(PIRES; MACEDO, 2006, p. 96). Esses aspectos podem tornar-se fundamentais para a formação da identidade da organização, tornando necessário um maior aprofundamento conceitual sobre organizações públicas para melhor entender as configurações identitárias dessas organizações. Nesse contexto, a organização estudada insere-se como organização pública, porém com especificidades por tratar-se de um órgão de fiscalização agropecuária e ambiental. Além disso, a organização possui um leque de atividades que exige uma diversidade de conhecimentos técnicos e que em diversas ocasiões não têm interligação umas com as outras, o que adiciona elementos importantes a esse estudo.

Tais características das organizações públicas, aliadas às especificidades da organização objeto deste estudo, apresentam elementos fundamentais para o entendimento da identidade desse tipo de organização. No presente trabalho, a abordagem sobre identidade foi a da dimensão do objeto focal da **organização** e da dimensão de observação do **interiormente observado** (CALDAS; WOOD JÚNIOR, 1997). Tais dimensões foram extraídas do quadro conceitual de identidades propostas por esses autores para explicar como o estudo da identidade evoluiu ao longo do tempo<sup>2</sup>. Esses autores compartilham do pensamento de Albert e Whetten (1985) sobre a compreensão da identidade organizacional, conceitos esses também utilizados neste estudo.

A motivação para a proposição dos estudos desta dissertação originou-se das observações do autor sobre processos identitários da autarquia estadual onde ingressou como funcionário público em 2010: o Idaf (Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo). Detalhamentos sobre o Idaf, enquanto organização, serão apresentados mais adiante nesta dissertação. O interesse para a produção deste trabalho está ancorado nos conhecimentos das "conversas de corredor", que revelavam hábitos e costumes que poderiam estar relacionados com os traços culturais da organização, o que despertou no pesquisador o interesse em compreender como a identidade dessa autarquia se constituía na visão interna da organização (CALDAS; WOOD JÚNIOR, 1997).

Além disso, Machado (2005) aponta que a influência dos traços culturais nos processos de construção da identidade organizacional é pouco conhecida.

---

<sup>2</sup> Esse assunto será que será apresentado oportunamente no tópico 2 (Fundamentação Teórica).

Constatou-se essa influência como área nos estudos organizacionais que permanece com possibilidades amplas de novos estudos (BEYDA; MACEDO-SOARES, 2010; BORGES; MEDEIROS, 2011; DUTTON; DUKERICH, 2008; FREITAS, 2009; MARA; FONSECA; MARQUES, 2014; MARTINS, 2013; PIMENTEL; CARRIERI, 2011). Assim, este estudo sobre a identidade organizacional é relevante, pois contribui para o conhecimento sobre os processos de construção da identidade organizacional.

O estudo de uma instituição pública já representava um desafio para o autor, pois antes do ano de 2010 havia se dedicado durante mais de 20 anos ao trabalho em instituições privadas e pouco sabia sobre instituições públicas. Aliado a isso, foi observando que o Idaf oferecia muito mais elementos constitutivos de sua identidade do que apenas "Uma Instituição Pública". Esses elementos eram: a apresentação de múltiplas facetas nas várias atividades sem relação umas com as outras; a forma como essas atividades eram incorporadas ou desincorporadas ao Idaf; a identificação de grupos internos com objetivos divergentes que colocavam os grupos em polos de conflitos (servidores da área-fim e servidores da área-meio, servidores com atividades de fiscalização e os que não têm atividades de fiscalização, servidores das unidades descentralizadas e servidores da unidade central, servidores em posições de coordenação ou chefia e servidores "cumpridores de ordens"<sup>3</sup>).

Essa autarquia passou por várias alterações em sua estrutura e em suas atividades. Essas transformações poderiam ser fundamentais para a constituição da identidade organizacional, segundo as observações do autor, ainda no início do percurso de pesquisa. Destaca-se, aqui, que tais transformações também tiveram e ainda têm grande influência na formação da imagem externa da instituição formada pelos usuários e beneficiados dos serviços. Todavia, esse não é o foco dos estudos para este trabalho.

Essas transformações foram implantadas pelo governo do estado do Espírito Santo (a partir do ano de 1992) com o propósito formal de atribuir à autarquia atividades que antes eram de responsabilidade de outros órgãos da administração estadual.

---

<sup>3</sup> A expressão "cumpridores de ordens", escolhida pelo autor, foi usada aqui como uma forma de categorização caracterizando aqueles que não são chefes, como observado na vivência do serviço público.

Desde a criação da autarquia, as atividades incorporadas poderiam ou não vir junto com os indivíduos que as desempenhavam.

A importância dos estudos sobre configurações identitárias nessa autarquia se evidencia no resgate da forma como diferentes aspectos identitários foram construídos até o momento nessa organização, e poderá auxiliar no entendimento das relações subjetivas entre os sujeitos que compõem a organização. O estudo da identidade organizacional mostra-se pertinente e atual, pois segundo Beyda e Macedo-Soares (2010), mesmo depois de decorrido mais de 20 anos da publicação, no ano de 1985, do artigo *Organizational identity and identification: charting new waters and building new bridges* de Albert e Whetten, o tema Identidade Organizacional continua sendo muito investigado. Ainda, segundo as autoras, “Os pesquisadores seguem incansáveis na busca de novas situações, contextos ou especificidades que possam enriquecer a compreensão do construto IO [identidade organizacional]” (BEYDA; MACEDO-SOARES, 2010, p. 410). Contudo, não foram encontrados na literatura nacional pesquisada estudos evidenciando a influência da formação de uma organização pública em que há atribuições de fiscalização na identidade organizacional, como é o caso deste estudo que se pretendeu desenvolver. Também nesse aspecto reside a relevância desta pesquisa.

Desta forma, a pergunta norteadora do presente trabalho foi: **como as transformações no contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária entre 1996 e 2014 se relacionam com as configurações identitárias manifestadas por gestores?**

Destarte, o objetivo geral desse estudo foi: **Compreender como as transformações no contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária entre 1996 e 2014 se relacionam com as configurações identitárias manifestadas por gestores nesse contexto.** Entende-se como formação a própria criação da organização baseada nos objetivos dessa criação e as mudanças organizacionais durante o tempo, ou seja, os momentos em que essa organização teve novas atividades sob sua responsabilidade (ou teve atividades que eram de sua responsabilidade e passaram a não se mais). Para isso se deve (objetivos específicos): **Descrever os processos de formação e transformação da autarquia que podem relacionar-se com a identidade organizacional; Identificar**

**os discursos dos gestores, membros da autarquia, que evidenciam tais relações; Discutir a relação da formação e transformação da autarquia com a identidade organizacional.**

Para alcançar esses objetivos, foi realizada uma análise de conteúdo (KRIPPENDORFF, 1990) aplicada a entrevistas semiestruturadas que foram realizadas com integrantes e ex-integrantes da organização. Essas entrevistas, aliadas à pesquisa documental em leis de criação e alteração das atividades, foram o conjunto de dados analisados na pesquisa e que levaram às respostas aos questionamentos da pesquisa.

No próximo capítulo apresenta-se a fundamentação teórica voltada para os estudos de identidade e para os estudos de organizações públicas e como as características do Idaf se relacionam com as contribuições teóricas articuladas. Já no capítulo seguinte, enfoca-se a metodologia a ser utilizada, perpassando pelas formas de coleta de dados de análise. No capítulo seguinte apresentamos as análises dessa dissertação e por fim as conclusões. E por fim, no tópico seguinte apresentamos as considerações finais dessa dissertação.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O objetivo deste estudo aborda conceitos ligados à identidade organizacional bem como os ligados à administração pública. Nesse capítulo se pretende perpassar pelos conceitos de identidade referenciando vários estudiosos desse tema até chegar às possibilidades de conceituação da identidade organizacional e, por fim, apontar aqueles conceitos que serão utilizados neste trabalho. De forma semelhante, os conceitos para organizações públicas serão tratados neste capítulo de forma a embasar teoricamente o trabalho.

### 2.1 IDENTIDADE ORGANIZACIONAL

Um dos conceitos relevantes para esta pesquisa é o de identidade que será aqui apresentado com base em uma revisão da literatura acadêmica sobre o tema. Uma discussão introdutória sobre o conceito será realizada, pois essa conceituação é entendida como sendo de grande relevância para as organizações (BEYDA; MACEDO-SOARES, 2010).

De acordo com Machado (2003, p. 53) “mesmo a identidade organizacional, que parece mais centrada nas organizações, só pode ser explicada a partir do comportamento humano nas organizações”. Essa mesma autora conclui ainda que as organizações existem nas mentes dos membros tornando a identidade organizacional, dessa forma, parte da identidade individual; assim, os conceitos de identidade individual e organizacional estariam intimamente ligados.

Dessa forma, a identidade, no nível individual, pode envolver um sentimento de pertencimento do indivíduo a um determinado grupo ao mesmo tempo em que envolve, também, aquilo que o distingue e o torna único em relação aos demais indivíduos do grupo e que é duradoura, ao menos durante um tempo determinado. É, pois, um processo de identificação e diferenciação do indivíduo com relação ao grupo em suas relações sociais (VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2003). Mara, Fonseca e Marques (2014) asseveram que as acepções de identidade e identificação se aproximam, embora haja diferenças. A identidade pode ser

concebida como o conjunto de crenças que responderia à questão “Quem sou eu?” (MEAD, 1967) e a identificação é o processo pelo qual o indivíduo se reconhece como distinto de outros (PRATT, 2000).

Machado (2003, p. 55) corrobora com essa definição Machado, ao defender "uma identidade bem construída é aquela que delineou os limites entre a individualidade e os grupos aos quais a pessoa está vinculada". A autora acrescenta que a identidade é constituída não somente pelo sentimento de pertencimento do indivíduo ao grupo, mas também no sentimento de não pertencimento a grupos em que o indivíduo não participa. Nesse sentido, pode-se relacionar a identidade do indivíduo com a identidade social, pois é com base na identidade social que o indivíduo se orienta para a ação, compatível com ao esperado por um indivíduo do seu grupo social e que identifica o indivíduo como participante do grupo (MACHADO, 2003).

A identidade organizacional também podem se basear no conceito de identidade social aplicado ao domínio organizacional vista como uma forma particular de identidade social – a de pertencimento a uma organização (CORNELISSEN; HASLAM; BALMER, 2007). Contudo, Machado (2003) apresenta as perspectivas de análise da identidade em organizações que se apresentam como pessoal, social, identidade no trabalho e por fim a identidade organizacional, revelando uma multiplicidade de identidades construídas simultaneamente, contribuindo, assim, para a complexidade dos estudos das questões indenitárias em organizações. Saliencia-se que todas essas identidades estão ligadas aos conceitos que os indivíduos fazem de si mesmos, porém processando-se em diferentes maneiras (MACHADO, 2003).

A identidade pessoal é construída pelo autoconceito do indivíduo ao longo da vida com seus relacionamentos sociais; a identidade social é entendida pela vinculação a grupos sociais; a identidade no trabalho é constituída por meio da interação com a atividade e com as pessoas no trabalho; e a identidade organizacional é a construção da identidade social vista como uma entidade autônoma, um sujeito (MACHADO, 2003). Essas perspectivas podem ser distinguidas e mais detalhadas conforme Quadro 1.

**Quadro 1 - Distinções entre Níveis de Estudo da Identidade.**

<b>Tipo de identidade</b>	<b>Objeto de estudo</b>	<b>Meios de construção</b>	<b>Período de ocorrência</b>	<b>Espaços de construção</b>	<b>Finalidades</b>
Pessoal	A construção do auto-conceito ao longo da vida do indivíduo.	Diversos relacionamentos sociais, em diferentes esferas, bem como desempenho de papéis.	Permanente, ocorrendo em todas as fases da vida.	Múltiplos relacionamentos e papéis.	Conformação do eu, em direção ao processo de individuação.
Social	A construção do auto-conceito pela vinculação a grupos sociais.	Interação a grupos sociais com finalidades diversas.	Permanente na vida do indivíduo.	Múltiplos grupos.	Orientar e legitimar a ação, por meio do reconhecimento e da vinculação social.
Identidade no trabalho	A construção do eu pela atividade que realiza e pelas pessoas com as quais tem contato no trabalho.	Interação com a atividade e com as pessoas no trabalho.	Na juventude, na idade adulta até a aposentadoria.	Múltiplas atividades e grupos profissionais.	Contribuir para a formação da identidade pessoal e atuar como fator motivacional.
Identidade Organizacional	A construção do conceito de si vinculado à organização na qual trabalha.	Interação com uma instituição (com seus valores, objetivos, missão e práticas).	A partir da juventude, enquanto estiver vinculado a alguma instituição.	Pode ocorrer em uma ou em múltiplas organizações.	Incorporar as instituições no imaginário, de forma a orientar a ação nessas organizações.

Fonte: Machado (2003, p. 64)

De forma similar, Caldas e Wood Júnior (1997) ressaltam que o conceito de identidade varia conforme o nível de análise: individual, grupal, organizacional, social; e varia também, segundo Souza, Carrieri e Faria (2008), em como ela se apresenta: internamente, como um indivíduo se define considerando o que ele tem em mente sobre o que ele é (ALBERT; WHETTEN, 1985), ou externamente, como os outros definem esse indivíduo, e essas apresentações se estendem aos outros níveis de análise, incluindo o nível de análise da identidade organizacional. Hatch e Schults (2002), Pratt e Foreman (2000) e Sandberg (2003) defendem a ideia de que, para as organizações, a dimensão conceitual externa se apresenta na forma como essa organização é percebida por indivíduos que não são membros dela, e internamente pelos seus membros.

Sabendo-se que há complementaridade entre esses níveis, “resultando que a formação da identidade pessoal, por meio do grupo, do trabalho ou da organização envolve a todo o momento construção e desconstrução, pois o contexto social é dinâmico e complexo” (MACHADO, 2003, p. 64), a opção para o presente estudo será trabalhar com o conceito no nível organizacional (CALDAS; WOOD JÚNIOR, 1997) e referenciar os outros níveis apenas nos instantes em que se fizer importante como conceitos complementares a este. Também se definiu trabalhar com a dimensão conceitual interna e, tal qual aos níveis de análise, referenciar-se ao nível externo somente quando este ajudar na compreensão na dimensão interna.

Os estudos da identidade organizacional são relativamente recentes nos estudos organizacionais, segundo Machado (2003). Para essa autora, assim como para Hatch e Schultz (1997), a identidade organizacional é também social, pois as organizações são categorias sociais e os membros da organização se percebem como membros dela (a organização). Assim, tal qual na relação identidade individual *versus* identidade social, a identidade organizacional orienta o indivíduo para a ação e faz parte da sua identidade.

Segundo Caldas e Wood Júnior (1997), a percepção que a organização faz de si mesma e a identidade do indivíduo é constituída pelo pertencimento aos grupos sociais que se identificam com a organização. Esta é uma perspectiva psicossocial que considera a identidade como um atributo não só de indivíduos, mas também de grupos (CALDAS; WOOD JÚNIOR, 1997) e, por extensão, das organizações.

Assim, para Caldas e Wood Júnior (1997) a percepção compartilhada dos membros internos corresponde à autopercepção ou autoimagem da organização, ou seja, a identificação dos indivíduos membros com a organização à qual “pertencem”<sup>4</sup>. Nogueira (2007, p. 83) defende que o “conceito de identidade organizacional necessariamente não exclui o de imagem, mas parece focalizar o que permite aos participantes e membros de determinada organização percebê-la como única e diferente das demais”. Cabe salientar que, para Dutton e Dukerich (2008), a noção de representação da organização por observadores externos é tratada em termos de imagem e não de identidade.

---

<sup>4</sup> Apesar disso deve-se destacar que não se considera, nesse trabalho, uma única percepção compartilhada por todos os membros da organização e sim de configurações identitárias que poderão ser múltiplas dentro da organização.

Segundo Pimentel e Carrieri (2011), esses conceitos de identidade organizacional começaram a ganhar espaço nos estudos organizacionais a partir do artigo seminal de Albert e Whetten (1985) que transportou as principais formulações da identidade individual para a identidade organizacional. Esses autores conceituaram identidade organizacional pela autorreflexão acerca de “quem somos enquanto organização” (ALBERT; WHETTEN, 1985, p. 264) e apontam três características coletivas que seriam a base para a identidade organizacional: a centralidade, a distintividade e a temporalidade.

O critério de centralidade traz à tona as características essenciais da organização que a torna importante e fundamental para sua atividade; o de distinção destaca os elementos que a torna diferente das demais organizações, com as quais possa ser comparada e a temporalidade ressalta as características que não mudam facilmente ou rapidamente, ou seja, são estáveis em um determinado decurso de tempo (ALBERT; WHETTEN, 1985).

Essas definições, segundo Beyda e Macedo-Soares (2010), receberam muitas críticas principalmente por serem amplas demais; uma delas é que o conceito de identidade organizacional se sobrepõe aos conceitos de cultura organizacional (MARTINS, 2013). O conceito de cultura organizacional seria mais abrangente e identidade organizacional seria o aspecto de autorreferenciação da cultura organizacional. Já Gioia, Schultz e Corley (2000) discordam do aspecto da continuidade temporal. De acordo com eles, a identidade organizacional seria instável e fluida, o que pode ser explicado pelas sobreposições entre identidade organizacional e imagem organizacional. Pahins (2012), ao relacionar identidade à cultura e identidade à imagem, propõe que as definições de imagem interna e externa interagem corroborando com as propostas de Martins (2013) e Gioia, Schultz e Corley (2000).

Apesar das limitações e críticas, as definições de Albert e Whetten (1985) foram fundamentais para os estudos posteriores de identidade organizacional. Segundo Caldas e Wood Júnior (1997) e também Pimentel e Carrieri (2011), diversos estudos foram desenvolvidos em vários níveis de análise que iam muito além da definição original clássica, embora a tinham como ponto de partida. Caldas e Wood Júnior (1997), sob o argumento de que a diversidade na academia poderia gerar confusão

e perda de sentido dos termos, propuseram um mapeamento das diversas correntes e definições até então existentes. Para os autores são cinco as principais dimensões de análise das identidades nas organizações.

Essas cinco dimensões são, segundo Caldas e Wood Júnior (1997): o nível de análise ou objeto focal, que vai apontar o objeto foco da análise, ou seja, se é indivíduo, grupo, organização ou sociedade; a unidade de observação pelo entendimento do estudo da identidade como autopercepção ou interna, assim como da externamente observada; e os critérios da centralidade, da distintividade e da temporalidade (ALBERT; WHETTEN, 1985).

Caldas e Wood Júnior (1997) mantiveram os critérios originais de Albert e Whetten (1985) com as contribuições que vieram após a publicação do artigo mostrando outras formas de uso do critério. Adicionalmente, dois outros critérios foram acrescentados: o nível de análise e a unidade de observação.

Para um olhar da ontologia, da epistemologia e da metodologia, Borges e Medeiros (2011) enfatizam que os estudos sobre o tema da identidade organizacional podem ser realizados segundo as perspectivas funcionalistas, interpretativas e pós-modernas.

Na perspectiva funcionalista, a concepção é a de que as crenças moldam a ação dos sujeitos da organização tanto no nível individual quanto organizacional, a identidade existe como algo observável e manipulável proporcionando a gestores o controle e gerenciamento, podendo inclusive transformar a identidade conforme seus propósitos (DUTTON; DUKERICH, 2008; MACHADO-DA-SILVA; NOGUEIRA, 2001; PRATT; FOREMAN, 2000; RINDOVA; POLLOCK; HAYARD, 2006).

Na perspectiva interpretativista a identidade é entendida com um processo de construção compartilhada pelos membros da organização dos significados aceitos. Não existe, nessa perspectiva, a identidade como algo que possa ser medido ou manipulável, sendo, portanto, um conjunto de significados que adquiriu certo grau de estabilidade em um grupo (GIOIA; SCHULTZ; CORLEY, 2000; SOUZA; CARRIERI; FARIA, 2008; CARRIERI; SOUZA; ALMEIDA, 2008; BORGES; MEDEIROS, 2011).

Na perspectiva pós-moderna, o próprio conceito de identidade é problematizado e pensado como reflexões transitórias e fragmentadas. A identidade nessa perspectiva

é vista como múltipla, plural e dinâmica. Contudo, talvez seja mais adequado falar-se em “identidades”, em vez de “identidade”, inclusive aliando tal concepção ao contexto e à fragmentação do indivíduo (CALDAS; WOOD JÚNIOR, 1997; MACHADO, 2003).

As ideias fundamentadoras da ontologia, da epistemologia e da metodologia dessas perspectivas, segundo Borges e Medeiros (2011), são apresentadas no Quadro 2.

**Quadro 2 - Ideias fundamentadoras da ontologia, da epistemologia e da metodologia das perspectivas dos estudos da identidade organizacional.**

(Continua)

	<b>Funcionalista</b>	<b>Interpretativa</b>	<b>Pós-moderna</b>
Concepção	Conjunto de crenças institucionalizadas que modelam as ações dos membros da organização nos níveis individual e organizacional.	Fluxo e processo de construção e compartilhamento coletivo (porém não necessariamente homogêneo) de significados pelos membros da organização.	Problematiza a própria noção de identidade, definida como reflexões transitórias e fragmentadas.
Questão norteadora	“Quem nós somos, dado o status social que adquirimos?”	“O que ou quem nós somos como organização?”	“Quem nós assumimos ser para nós mesmos?”
Pressupostos	A identidade existe objetivamente como um fato social, observável e manipulável; a identidade influencia as ações; essas ações podem ser geridas e controladas; e a identidade pode ser gerida e transformada para diferentes propósitos.	A identidade é um conjunto de significados construídos e aceitos pelas pessoas; não existe objetivamente nem pode ser facilmente manipulável; é social e inevitavelmente construída e renegociada; as pessoas em grupos sociais têm necessidade de certa estabilidade dos significados; e os grupos sociais sempre irão buscar algum nível de convergência entre os significados e suas próprias identidades.	Indeterminação dos significados; identidade como coleção acidental de formas agrupadas ou reunidas em um momento do tempo; formas paradoxais da identidade devido à mistura de significados presentes de modo fragmentado na organização, competindo por dominância; e pluralidade e multiplicidade de identidades
Metáforas	A identidade é um objeto, com cor, forma, função e outras características que podem variar em grau de utilidade para as organizações, sendo mesmo um ativo, um recurso.	Menos ênfase na utilidade. Teatro, um amplo conjunto de regras e atores que improvisam no palco, além de, constantemente, definirem os seus papéis e suas interações. Holograma ou cérebro, o conhecimento e a construção da identidade estão distribuídos entre os membros, aspecto essencial para a cultura dos grupos e da organização.	Ainda que essa perspectiva recuse a adoção de uma única metáfora, a colagem é a metáfora utilizada por significar grande variedade de identidades possíveis, ideias momentâneas que orientam a construção de identidades fragmentadas e justaposição de elementos inesperados que dão um novo e surpreendente sentido para algo não antecipado.

**Quadro 2 - Ideias fundamentadoras da ontologia, da epistemologia e da metodologia das perspectivas dos estudos da identidade organizacional.**

(Conclusão)

	<b>Funcionalista</b>	<b>Interpretativa</b>	<b>Pós-moderna</b>
Objetivos da Pesquisa	Identificar como a identidade afeta a cognição dos membros da organização, como isso influencia ações individuais e coletivas e identificar, descrever, medir e, de um ponto de vista gerencial, tornar possível a gestão produtiva da identidade. Investigam características objetivas da organização, como a relação entre demografia e crenças, os padrões de decisão e as declarações dos membros, especialmente, dos gestores.	Descobrir/revelar significados e estruturas de significados negociados entre os membros da organização	Dar voz a atores marginalizados pelo status quo e identificar, por meio de provocação e reflexividade, silêncios ou ausências nos discursos
Métodos de investigação preferenciais	Métodos de investigação que possam medir ou representar, de modo objetivo, as dimensões da identidade, como instrumentos utilizados em psicometria e técnicas de mapeamento cognitivo.	Natureza qualitativa, investigam símbolos e tudo aquilo que tem significado para os membros: linguagem, artefatos, maneirismos, visão de mundo e esquemas interpretativos utilizados para dar sentido àqueles símbolos.	Linguagem e discurso são dimensões-chave desses estudos, a desconstrução, o método privilegiado.
Principais autores	(DUTTON; DUKERICH, 2008; MACHADO-DA-SILVA; NOGUEIRA, 2001; PRATT; FOREMAN, 2000; RINDOVA; POLLOCK; HAYARD, 2006)	(GIOIA; SCHULTZ; CORLEY, 2000; SOUZA; CARRIERI; FARIA, 2008; CARRIERI; SOUZA; ALMEIDA, 2008; BORGES; MEDEIROS, 2011).	(CALDAS; WOOD JÚNIOR, 1997; MACHADO, 2003)

**Fonte:** elaborado pelo autor baseado em Borges e Medeiros (2011, p. 134-135)

A perspectiva que se utilizou nessa pesquisa é de natureza interpretativista, pois se buscaram significados compartilhados entre os membros sobre a identidade organizacional e a influência da formação da organização nas configurações identitárias do ponto de vista de seus membros.

Tendo explorado a identidade organizacional nos seus aspectos teóricos, no próximo capítulo serão apresentados os aspectos relevantes para este estudo no que se refere a organizações públicas.

## 2.2 GESTÃO PÚBLICA E OS GESTORES NESSAS ORGANIZAÇÕES

Uma das características mais marcantes das organizações públicas é o fato de elas se basearem em modelos burocráticos. Isso se deve à disseminação desse modelo nas administrações públicas em todo o mundo durante o século XX (SECCHI, 2009). O modelo burocrático teve suas características analisadas e sistematizadas pelo

sociólogo Max Weber e por isso é a ele que normalmente se atribui esse modelo. No entanto, diversas organizações públicas, religiosas e militares já adotavam esse modelo no século XVI. Ainda assim, “foi apenas após a morte de Weber, e após a publicação em 1922 do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade), que as bases teóricas da burocracia foram definitivamente construídas” (SECCHI, 2009, p. 351).

Weber (1999) identificou que o modelo de autoridade predominante no modelo burocrático era a racional-legal e, portanto, o poder se origina nas normas e nas instituições formais. Essa era a hipótese inicial da teoria de Weber, da qual se derivam as principais características do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

A formalidade prescreve que em organizações públicas, a discricionariedade individual é evitada ao máximo pelo estabelecimento de deveres e responsabilidades aos membros da organização, pelo estabelecimento de uma hierarquia rígida e legítima, e pelos procedimentos administrativos. Assim, os processos decisórios e as comunicações internas e externas, bem como as tarefas dos empregados e a forma de padronização dos serviços são documentados e publicados. Já a impessoalidade prescreve que as relações entre os membros da organização internamente, e entre esses membros com o meio externo, são baseadas em funções e níveis de autoridade claros, ainda que essas funções e níveis de autoridade pertençam à organização e não às pessoas que as ocupam. Por fim, o profissionalismo pressupõe que as funções são atribuídas às pessoas pela meritocracia, ou seja, uma função é atribuída pela justa competição e os critérios de promoção são baseados na experiência e no desempenho do funcionário na função (SECCHI, 2009).

Com isso, a preocupação com a eficiência torna-se central, uma vez que a alocação de pessoas é feita de forma racional dentro da estrutura hierárquica e deve haver obediência às prescrições formais das tarefas. Além disso, o tratamento e salários dados a empregados que desempenham tarefas iguais devem ser, também, igualitários. Mais ainda, a natureza humana é tratada com desconfiança; dessa forma, as atividades devem sempre passar por verificações (SECCHI, 2009).

Não obstante, o modelo burocrático possui muitas objeções e um dos críticos mais incisivos do modelo foi Robert Merton (SECCHI, 2009). O trabalho de Merton (1970) buscou mostrar os efeitos negativos das organizações do modelo burocrático, aos quais chamou de disfunções burocráticas. Esse autor analisou o impacto negativo da prescrição estrita de tarefas sobre a motivação dos empregados, a resistência às mudanças e pouca importância dada aos objetivos ocasionados pela obediência incondicional às regras e normas. Além disso, o autor aponta que o critério da promoção funcional por senioridade contribui para frear a competição e para senso de corporativismo entre os funcionários.

Vale destacar que a burocracia, como conceito popular, é vista como uma organização com excesso de papéis e procedimentos “engessados” que impedem as soluções rápidas e eficientes. Além disso, é percebida, igualmente, como apego aos regulamentos e rotinas pelos funcionários e número excessivo de tramitações. Segundo Motta e Bresser-Pereira (1980) o leigo passou a dar o “nome de burocracia aos defeitos do sistema, ao que Robert K. Merton chamaria de ‘disfunções’” (1980, p. 21).

No Brasil, o modelo burocrático começou a ser implantado na Administração Pública na década de 1930. Com isso, a cultura das organizações públicas começa a ser permeada pelos conceitos de profissionalização, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo, entre outros; essas características, apesar de conferirem novos contornos na cultura das organizações, não eliminaram as práticas existentes no modelo prévio (BRESSER-PEREIRA, 2001). Vale destacar que o modelo burocrático no Brasil buscou superar o modelo patrimonialista existente até então; assim, o que se passou a ter foi um novo modelo que apresentava características que poderiam ser atribuídas aos dois anteriores.

O modelo patrimonialista, segundo Neto (2008), configura-se como “uma prática social que não estabelece diferença entre a esfera pública e a particular” (2008, p. 206). Assim, para organizações públicas, esse modelo proporciona a escolha do agente público segundo critérios pessoais (BRESSER-PEREIRA, 2001) e os recursos públicos são usados como forma de preservar o poder, a liderança e a lealdade política sobre determinados setores da comunidade (MOTTA, 2007). Outras características das organizações públicas, embora não exclusivas dessas,

merecem ser analisadas, pois estão fortemente arraigadas nas organizações públicas brasileiras, dentre elas estão o personalismo, o autoritarismo e o “jeitinho” (MOTTA, 1996).

O personalismo é conceituado como a centralização do poder “na figura de um líder, um dirigente, e não como o resultado da gestão de recursos inerente a estruturas” (MOTTA, 2007, p. 89), também pode ser visto como a criação e manutenção pessoal de relacionamentos no ambiente de trabalho (FREITAS, 2009). Como se origina na desigualdade social, é de fácil prática e aceitação. Assim, com o personalismo existe a crença de que algumas pessoas são naturalmente mais capazes que outras e, portanto, o acesso a posições de comando e direção é influenciada pela condição social. Já o autoritarismo, que Motta (2007) entende como centrado no personalismo, é representado pela submissão ao poder e respeito à autoridade (CHU; WOOD JÚNIOR, 2008), gerando grande aversão ao conflito e tendência de as decisões caminharem para o consenso por medo do confronto. Segundo esses mesmos autores o personalismo é, também, uma característica que permanece incrustada na cultura nacional. E o “jeitinho”, para Motta (1996), é o que se faz para contornar leis com a utilização de “padrinhos” funcionando como despachantes, cobrando pouco ou nada, mas abrindo caminhos.

O Quadro 3 sintetiza as características das organizações públicas no Brasil, segundo Pahins (2012). Essas características, conforme dito anteriormente, são atribuídas aos vários modelos que se tentou implantar nas organizações públicas brasileiras. Essas tentativas de implantação, embora não tenham conseguido eliminar as características dos modelos anteriores, imprimiram novas características àquelas existentes, o que se supõe ser importante para os estudos da identidade de organizações públicas nesse contexto.

**Quadro 3 - Características das organizações públicas brasileiras.**

(Continua)

<b>Característica geral</b>	<b>Características vinculadas</b>	<b>Manifestações na organização pública</b>	<b>Autores</b>
Patrimonialismo	- Personalismo - Assistencialismo - Clientelismo	- confusão entre o público e privado; - critérios de escolha e decisão pessoais; - recursos públicos usados em benefícios privados; - recursos públicos usados para manutenção do poder; - concessão de benefícios e favores com dinheiro público;	(BRESSER-PEREIRA, 2001; MOTTA, 2007; NETO, 2008)

**Quadro 3 - Características das organizações públicas brasileiras.***(Continuação)*

Personalismo	-Autoritarismo hierárquico social - Exclusão - Elitismo - Criação de redes de influência	- o poder emana do líder e não da estrutura de gestão; - acesso as posições de lideranças por diferenciação social (baseada em privilégios); - rede de relações pessoais e de influência no ambiente de trabalho; - submissão ao poder; - atos de corrupção (envolvendo ou não troca monetária);	(MOTTA, 2007; CHU; WOOD JÚNIOR, 2008; FREITAS, 2009)
Autoritarismo e centralização	Desigualdade de poder - Hierarquia - Submissão à estrutura social	- desigualdade de poder entre os integrantes das organizações; - submissão e respeito à autoridade; - verticalização da estrutura hierárquica; - centralização do processo decisório;	(NETO, 2008)
Informalidade nos relacionamentos	- Aversão ao formalismo das relações - “Jeitinho” - Corrupção - Malandragem	- tratamento de forma pessoal e íntima de assuntos do Estado; - personalismo das relações; - adaptação às barreiras e situações imprevistas, ou quebra de regra geral para contornar um problema; - falta de profissionalismo; - predisposição do agente público ou cidadão para tirar vantagem e enganar (mandragem); - atos de corrupção (envolvendo ou não troca monetária);	(MOTTA, 2007; NETO, 2008; CHU; WOOD JÚNIOR, 2008; FREITAS, 2009)
Burocratismo	- Hierarquia funcional - Impessoalidade - Formalismo de procedimentos	- administração engessada; - desfoque das necessidades dos cidadãos; - excessivo controle de procedimentos; - centralização do processo decisório; - lentidão na resolução de problemas; - impessoalidade contrapõe-se a informalidade das relações e ao personalismo; - formalismo leva a um comportamento distante da inovação e criatividade;	(BRESSER-PEREIRA, 1996; SECCHI, 2009)
Aversão à inovação e ao empreendedorismo	- Preservação das normas burocráticas - Aversão a conflitos - Postura de expectador	- valorização de regras e procedimentos padrão; - perpetuação de processos existentes; - comodismo em oferecer soluções diferenciadas; - restrição do surgimento de novas lideranças ou comportamentos que se oponham ao vigente; - desconforto diante de situações que exijam confronto de opiniões; - transferência e diluição de responsabilidades;	(SARAIVA, 2002; CHU; WOOD JÚNIOR, 2008)
Descontinuidade/ Reformismo	- Ineficiência - Manutenção do poder - Perda de credibilidade	- descarte de projetos e avanços de gestões anteriores; - projetos de curto prazo; - duplicação de projetos; - conflitos de objetivos; - administração amadora;	(CARBONE, 2000; PIRES; MACEDO, 2006; MOTTA, 2007)
Ausência de fundamentos gerenciais consolidados	- Descentralização - Falta de eficiência do serviço prestado	- maior foco em desempenho e cumprimento de metas; - ênfase no planejamento; - descentralização não efetivada; - poder decisório continua, predominantemente, centralizado e sofre interferências de caráter político; - o serviço ainda não é considerado eficiente;	(BRESSER-PEREIRA, 2001; PIRES; MACEDO, 2006)
Foco no cidadão / políticas públicas / cidadania	- Ênfase nas políticas públicas	- foco em políticas de inclusão social, redução da desigualdade, promoção e fortalecimento da cidadania, etc.;	(MARINI, 2005)

**Quadro 3 - Características das organizações públicas brasileiras.**

(Conclusão)

Ampliação da transparência, mas com baixos níveis de responsabilização	Exigência de maior controle - Maior percepção da corrupção	- atos e contas públicas disponibilizadas para o público em geral; - baixa efetividade no controle feito pelos órgãos (Judiciário e órgãos de auditoria); - atitude de descrença e comodismo da população; - perda de legitimidade;	(Filgueiras, 2009; Filgueiras e Aranha, 2011)
Falta de credibilidade	- Organização descreditada - Perda de legitimidade - Maior percepção da corrupção	- perda de atratividade para instituições parceiras; - perda de investimento.	(MOTTA, 1996)

Fonte: Pahins (2012, p. 13)

Os gestores das organizações públicas são também fortemente influenciados pelas características da administração pública, conforme explicitada anteriormente. Os contextos da administração patrimonialista, burocrática e gerencial ainda possuem contribuições na forma de gerenciar do gestor público.

Junquilha (2004, p. 139) ao problematizar a "pretensão de transformar o perfil dos administradores públicos de 'burocráticos' para 'gerentes'"<sup>5</sup> propõe um novo tipo ideal chamado por ele de "Gerente Caboclo". Esse tipo ideal não seria nem o burocrata vinculado a "regras de impessoalidade; às hierarquias e aos procedimentos padronizados" (JUNQUILHO, 2004, p. 142) nem o gerente voltado "às ideias da primazia do cliente e do mercado; da diversidade e flexibilidade; das habilidades multidimensionais dos profissionais" (JUNQUILHO, 2004, p. 142), mas um tipo híbrido que navega entre os polos da burocracia e do gerencialismo. O Quadro 4 a seguir mostra as concepções de burocrata, gerente e caboclo como tipificada por Junquilha (2004).

---

<sup>5</sup> Segundo Junquilha (2004, p. 01), "no Brasil, a partir do governo Collor, a discussão em torno das reformas do papel do Estado se tornou central e foi refinada a partir de 1995, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, passando a constituir uma proposta ampla e concreta, visando mudanças inerentes em aspectos de cunho previdenciário, político e administrativo". No bojo dessas reformas estava a pretensão de transformar os gestores públicos de burocratas para gerentes.

**Quadro 4 - Tipologia de perfis gerenciais e suas principais características.**

Tipologia de perfis gerenciais e suas principais características		
"Administrador burocrático" a partir do tipo ideal weberiano	"Gerente caboclo" a partir de dados empíricos coletados pelo autor	"Novo gerente" a partir de concepções da <i>nova gestão pública</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>s Cumpridor de deveres</li> <li>s Apego às regras formais</li> <li>s Planejador/metódico</li> <li>s Adepto da autoridade formal</li> <li>s Zelo pela hierarquia</li> <li>s Inflexível à informalidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>s Contemporizador</li> <li>s Dividido entre o "coração" e a "razão"</li> <li>s Tendência à centralização</li> <li>s Conjuga personalidade e impessoalidade</li> <li>s Capaz para contornar excessos formais via "jeitinho"</li> <li>s Dificuldades para observação de controles formalizados e planificação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>s Empreendedor</li> <li>s Atento à competição e ao mercado</li> <li>s Criativo/adaptado a mudanças</li> <li>s Apto à liderança de pessoas</li> <li>s Gosto por resultados/metas</li> <li>s Autônomo/flexível</li> </ul>

Fonte: Junquilha (2004, p. 149)

Nesse mesmo diapasão, Guerra, Ferreira e Moraes (2013, p. 8) apontam que “esses profissionais [os gestores públicos] deixaram de executar atribuições meramente burocráticas e rotineiras para assumir responsabilidades estratégicas vinculadas à liderança, à gestão integrada e à de pessoas.”

Os autores concluem através de uma análise bibliográfica que:

Tem-se a necessidade de exigência de gestores públicos mais capacitados e dinâmicos, para lidarem com essa situação, por muitas vezes problemática. E é neste contexto, que se encontram a grande maioria dos trabalhos analisados nesse artigo. (GUERRA; FERREIRA; MORAIS, 2013, p. 13)

Se, por um lado, essas conclusões apontam necessidades relacionadas ao que se espera do gestor público na ótica do gerencialismo, por outro lado, é possível inferir que as novas exigências colocaram a gestão pública em um momento de transição. A “velha” forma de gerir que tem raízes no paternalismo e na burocracia deve ser substituída pela “nova” forma de gerir do gerencialismo.

Dessa forma, o estudo de uma organização pública perpassa o conhecimento de suas características bem como suas influências na gestão. Após ter apresentado esses estudos, assim como os elementos da identidade organizacional relevantes para o trabalho, será apresentado no tópico seguinte o esquema conceitual explicitando a proposta para este estudo.

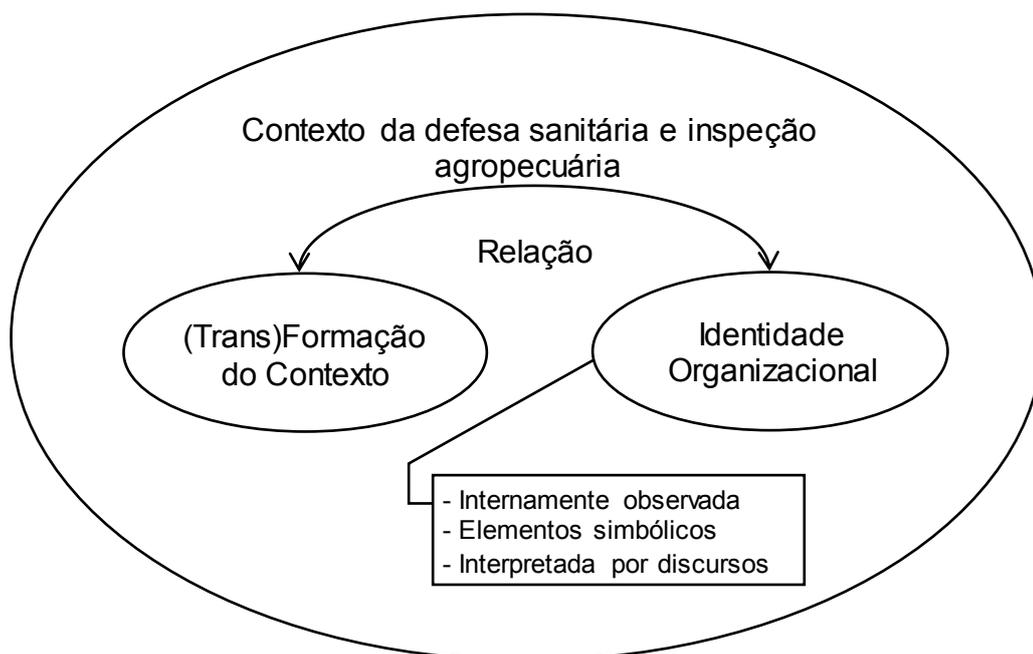
### 2.3 ESQUEMA CONCEITUAL

Apresenta-se a seguir o esquema conceitual onde se demonstra a visão da pesquisa e como os elementos principais se relacionam. Os elementos principais são as (trans)formações da organização e a identidade organizacional imersa no contexto das organizações públicas.

Para entender o contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária, aqui estudado, é preciso entender as organizações públicas e as suas múltiplas características. Já para a identidade organizacional (MARTINS, 2013; PAHINS, 2012; PIMENTEL; CARRIERI, 2011; BORGES; MEDEIROS, 2011; BEYDA; MACEDO-SOARES, 2010; SOUZA; CARRIERI; FARIA, 2008; CORNELISSEN; HASLAM; BALMER, 2007; NOGUEIRA, 2007; MACHADO, 2003; SANDBERG, 2003), se escolheu um olhar interno (CALDAS; WOOD JÚNIOR, 1997) (NOGUEIRA, 2007; DUTTON; DUKERICH, 2008) e uma perspectiva simbólica (GIOIA; SCHULTZ; CORLEY, 2000; SOUZA; CARRIERI; FARIA, 2008; CARRIERI; SOUZA; ALMEIDA, 2008; BORGES; MEDEIROS, 2011) dos discursos dos gestores na organização (JUNQUILHO, 2004; GUERRA; FERREIRA; MORAIS, 2013).

Dessa forma o esquema conceitual pode ser representado pela Figura 1.

Figura 1 - Esquema conceitual.



Fonte: elaborado pelo autor

### 3 MÉTODO

#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Para que se alcançassem os objetivos aqui propostos, foi empreendida uma pesquisa de **natureza qualitativa**, pois o foco foi dado às percepções dos atores sociais sem preocupação com medidas. Pesquisas dessa natureza, segundo Triviños (1987), permitem descobrir características culturais que permeiam a existência das pessoas envolvidas na pesquisa, trazendo à tona a ideia dos significados latentes do comportamento do indivíduo, o que vai ao encontro das questões e características desta pesquisa. O uso da pesquisa qualitativa é justificado também por meio dos escritos de Minayo e Sanches (2003) enfatizando que a natureza qualitativa é afirmada nos campos da subjetividade e do simbolismo, afirmando também que nessa abordagem existe a aproximação fundamental entre sujeito e objeto.

Para Lakatos e Marconi (2010), são aspectos básicos da pesquisa qualitativa a interpretação do fenômeno e atribuição de significados. Além disso, a fonte para a coleta de dados é o ambiente natural e o pesquisador é instrumento chave que analisa seus dados indutivamente. Essas escolhas tornam-se adequadas para o estudo das identidades, buscando seus aspectos simbólicos na organização social que se tem como local de estudo, e que também é o local onde se constroem e reconstroem os significados, motivações, valores e crenças, fundamentais para o estudo de configurações identitárias nas organizações.

Ainda posicionando metodologicamente a pesquisa, foi utilizado o **nível descritivo**, pois se busca a descrição de um fenômeno e, ainda, porque essa pesquisa “não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.” (VERGARA, 2007, p. 47). Destarte, será descrita a relação entre as transformações no contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária entre 1996 e 2014 e as configurações identitárias manifestadas por gestores em uma organização pública conforme objetivos traçados.

### 3.2 LOCUS DO ESTUDO

Com base na própria experiência do autor desta dissertação<sup>6</sup>, no site da instituição (<http://www.idaf.es.gov.br/>) e no Informativo Especial do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (2010), apresenta-se o *locus* escolhido para o presente estudo: o Idaf (Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito) Santo.

Essa instituição pública estadual foi criada em 1998, no governo de Vítor Buais, com a intenção de viabilizar diversas atividades do cotidiano agropecuário em apenas uma instituição. Assim, pode-se dizer que o Idaf é o resultado da junção de vários órgãos com atividades diversas, além de atividades transferidas de outros órgãos para o Idaf, a saber:

- Instituto de Terras, Cartografias e Florestas (ITCF): a ele cabia zelar pelas terras urbanas e rurais do estado, para que tivessem o melhor destino social, e estimular a colonização do solo. Esse órgão, por sua vez, já era o resultado da união de dois outros: O Instituto de Terras e Cartografia (ITC), e o Instituto Estadual de Florestas (IEF). Ao ITC cabia zelar pelas terras urbanas e rurais do estado, para que tivessem o melhor destino social, e estimular a colonização do solo. O IEF era responsável pela política de recursos renováveis do Espírito Santo, a fiscalização e o policiamento das atividades de exploração florestal;
- Empresa Espírito-Santense de Pecuária (Emespe): responsável por realizar atividades de inspeção e defesa sanitária animal no Estado do Espírito Santo;
- Departamento da Vigilância Sanitária Animal e Vegetal: essas atividades eram realizadas no âmbito da administração direta na Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (Seag);
- Atividade de Licenciamento ambiental de algumas atividades de pequeno potencial poluidor: essas atividades eram realizadas pelo Instituto de Meio Ambiente e passaram a fazer parte das responsabilidades do Idaf. A justificativa era o fato de o Idaf ter unidades descentralizadas em todos os municípios do estado e assim estas

---

<sup>6</sup> O autor do presente trabalho é funcionário do Idaf desde setembro de 2010.

atividades seriam mais bem atendidas, já que se tratavam, na maioria dos casos, de serviços de licenciamento a pequenos produtores rurais;

- Instituto Biológico do Estadual Espírito Santo (IBEES): responsável por análises clínicas em animais para verificação de doenças além de manter um laboratório para certificação da qualidade de leite bovino;

- Unidade Técnica Estadual: braço do Ministério do Desenvolvimento Agrário no estado para fins de operacionalização do Programa Nacional de Financiamento Agrário que visa fornecer financiamentos subsidiados pelo governo a famílias rurais de baixa renda.

Assim, as atividades desempenhadas pelo Idaf fazem dele uma organização com atividades que possuem vários objetivos específicos, o que dificulta a elaboração de objetivos organizacionais que possam ser compartilhados adequadamente com toda a organização. A multidisciplinaridade das atribuições técnicas redundava em várias diretrizes concomitantes e dificuldades de estabelecer prioridades, o que será discutido oportunamente nesta dissertação.

Para atender a essas atividades, o Idaf conta com 650 (número aproximado) servidores públicos de várias áreas de formação. Na área em que desempenham as chamadas atividades finalísticas do instituto, têm-se as seguintes classes profissionais: engenheiros agrônomos, florestais e de alimentos, médicos veterinários, geógrafos, cartógrafos, técnicos agropecuários, dentre outros. Já no caso dos servidores das áreas de apoio administrativo, conta-se com as seguintes categorias: administradores, economistas, pedagogos, assistentes sociais, psicólogos, engenheiros civis, contadores, técnicos e assistentes administrativos.

Este é um retrato do quadro de servidores da atualidade, entretanto, no início o Idaf tinha um quantitativo de servidores muito menor e além disso, muitos deles, mesmo os das funções das atividades finalísticas eram contratados em designação temporária (forma de contratação em que o funcionário é contratado pelo Idaf sem concurso público e com prazo certo para o contrato de trabalho). Essa forma de contratação fazia com que o servidor não tivesse perspectiva de continuidade em sua função e conseqüentemente, guiava a sua carreira com a prerrogativa de que não continuaria na organização em citação. Para o Idaf essa forma de contratação

trazia ainda o inconveniente de ter que treinar novos servidores sempre que um contrato chegava ao fim e era necessário contratar outro.

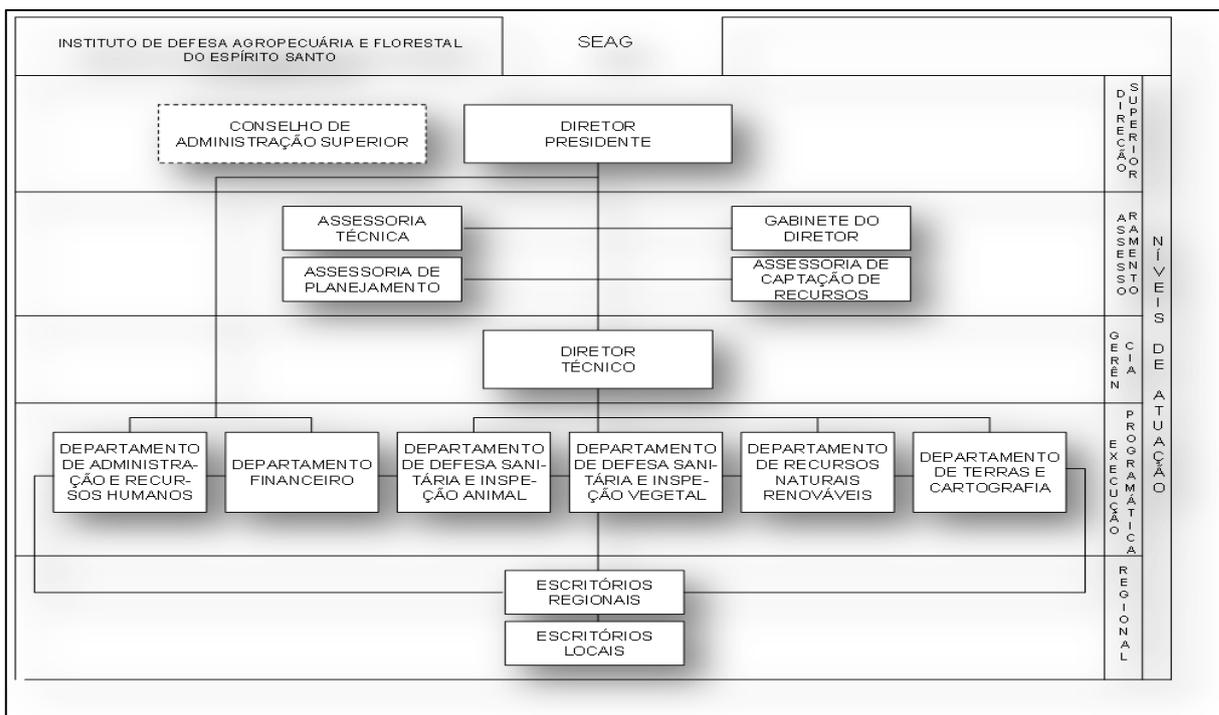
Essa situação começou a mudar em 2006, quando foi realizado pelo Idaf, o primeiro grande concurso público para provimento de vagas que substituiriam a maioria dos contratos temporários da área finalística. A partir de então o Idaf passou a ter mais profissionais para desenvolvimento das atividades, além de ter a maioria dos funcionários efetivos.

Todavia o Idaf nunca passou pela elaboração de um planejamento estratégico, não tendo como estabelecer uma relação entre os quantitativos de pessoal com esse planejamento; da mesma maneira, apesar de haver uma política de gestão de pessoas, não se verifica um esforço na articulação entre esse com o planejamento estratégico, uma vez que o Idaf não tem um planejamento estratégico em desenvolvimento. Além disso, a política de gestão de pessoas é realizada de forma centralizada pelo Governo do Estado do Espírito Santo, de forma que há apenas uma política de gestão de pessoas, abrangendo, inclusive, a administração indireta do estado.

A estrutura administrativa central conta com seis departamentos, sendo quatro da área finalística e dois da área meio, além de duas diretorias. Já a estrutura descentralizada possui quatro escritórios regionais, trinta escritórios locais, quarenta e seis postos de atendimento e quatro postos de divisa.

O organograma é apresentado na Figura 2.

Figura 2 - Organograma do Idaf (Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo)



Fonte: <http://www.idaf.es.gov.br/>

### 3.3 COLETA DE DADOS

A coleta de dados deste trabalho teve por base a realização de **entrevistas semiestruturadas** com cinco gestores do Idaf. Segundo Gaskell (2013), as entrevistas permitem a compreensão minuciosa das motivações, atitudes, valores, e crenças dos sujeitos pesquisados, o que para esta pesquisa é fundamental, pois se buscam elementos reveladores do simbólico na organização.

Para esse tipo de coleta de dados, a entrevista semiestruturada, Lakatos e Marconi (2010) evidenciam que o entrevistador fica à vontade para conduzir a entrevista aos caminhos por ele desejados, de forma a analisar um maior horizonte de uma dada questão, caso necessário. As perguntas nesse tipo de entrevista são abertas e possibilitam respostas com base em um diálogo mais informal, ou seja, a entrevista presume um diálogo entre entrevistador e entrevistado no qual é possível a coordenação baseada nos objetivos que se quer alcançar. O pesquisador, nesse caso, mantém uma presença consciente e atuante no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987). Nota-se, portanto, que o entrevistador influencia o

resultado da entrevista e conseqüentemente o resultado da pesquisa como um todo e não há que se falar em isenção total do pesquisador (VERGARA, 2007).

Considerando-se que o Idaf é uma organização com 18 anos de formada, essa característica nos permitiu entrevistar indivíduos que participaram em todas as fases das (trans)formações no contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária. Tais respondentes foram diretores, ex-diretores ou gerentes da autarquia e que viveram as transformações estruturais dessas organizações. O critério de escolha dos entrevistados passa pela senioridade, pois estando há mais tempo na organização, esperava-se que esses entrevistados tivessem mais informações de interesse sobre a organização. As percepções simbólicas que permeiam a identidade da organização e o fato de ter vivido as mudanças pode fazer com que esses indivíduos explicitem percepções dos aspectos da identidade nos momentos das mudanças.

Como se deseja o anonimato das entrevistas, identificaremos os entrevistados aleatoriamente como Entrevistado 1, Entrevistado 2, Entrevistado 3 e assim sucessivamente, de forma a que nessa dissertação não será possível revelar o real entrevistado pela sua fala.

Em posições de gestão, o Idaf possui dois diretores, sete chefes de departamento, quatro chefes de escritório regional além de 30 chefes de escritórios locais e 12 chefes de seções dos departamentos. Assim, as entrevistas ficaram concentradas nos níveis mais elevados de gestão da organização: as diretorias, chefes de departamentos e chefes de escritórios regionais.

Desta forma, tendo coletado os dados por meio das entrevistas com esses gestores, e conjuntamente aos documentos legais, os dados estavam prontos para o tratamento conforme é apresentado na próxima seção. O uso dessas entrevistas se constituiu em um procedimento de coleta dados para a obtenção de versões sobre os sentidos produzidos para interpretar a identidade organizacional que se pretende. Todavia, para isso, Manzini (2012) sugere que esse tipo de entrevista (a semiestruturada) requer cuidados com o roteiro a ser utilizado e o planejamento. Assim, o roteiro foi elaborado considerando questões da linguagem, a disposição das perguntas no roteiro evitando perguntas manipulativas e jargões técnicos.

O roteiro, depois de elaborado, foi submetido à apreciação de outros pesquisadores, que fizeram juízo das entrevistas, com o objetivo de avaliar e sugerir ajustes no

roteiro. Avaliou-se se estava adequado ao perfil dos entrevistados, se os itens eram de fácil compreensão e corroboravam para o envolvimento do entrevistado, e por fim, se os itens atingiam o objetivo proposto.

Com o roteiro desenvolvido e ajustado, as entrevistas foram realizadas com base neles. Tentou-se realizar essas entrevistas em local privativo, livre de interferências e ruídos externos como forma de garantir o bom andamento, porém em alguns casos isso não foi possível, visto que as entrevistas, apesar de serem realizadas em sala de reunião, tiveram algumas interferências, seja pela interrupção de algum outro servidor público, seja por ruídos externos causados por manutenção na estrutura do prédio. Para essas entrevistas foi feito o uso de gravação de som. Ao entrevistado foi explicado o objetivo e os termos da entrevista no que se refere à confidencialidade e o anonimato das informações prestadas.

Após realizar as entrevistas, os conteúdos totais dos áudios de todas as entrevistas realizadas foram transcritos. Essas transcrições resultaram em um total de 60 páginas de texto transcrito. Complementarmente, foi utilizada como técnica para o desenvolvimento dessa pesquisa o **levantamento documental** (GIL, 2008).

Destarte, nota-se que um importante aspecto da pesquisa científica em organizações públicas é a possibilidade de utilização da técnica metodológica da análise documental baseada nos institutos legais dessas organizações, tornada possível uma vez que os atos da administração pública no Brasil são, por regra geral, publicados.

Segundo Beltão e Nogueira (2011), as dificuldades existentes no passado quanto ao acesso aos registros escritos na área de administração pública têm sido cada vez menos limitadas, e, no caso da administração pública brasileira, a disponibilização dos atos administrativos para consulta tem sido feita em prazos bastante curtos. Em geral, os entes públicos têm seu próprio jornal para publicações, os diários oficiais, e, mesmo aqueles que não os têm, publicam suas regras e decisões em outros diários oficiais ou em jornais considerados de grande circulação. A razão para isso é a necessidade de tornar públicos todos os atos da Administração Pública, além de ter publicadas todas as regras (leis, instruções etc.), visto que na Administração Pública só se pode fazer o que a lei lhe permite (contrariamente ao que não é público onde só não se pode fazer aquilo que a lei lhe proíbe) (CARVALHO, 2013).

No Idaf, todas as modificações estruturais de atribuições e responsabilidades foram publicadas no Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo (DIO-ES). Dessa forma, tais documentos foram pesquisados nos arquivos históricos do Idaf, que normalmente arquiva cópias dos diários referentes a ele, e nos arquivos do próprio DIO-ES. Esses documentos são os do Quadro 5.

**Quadro 5 - Documentos legais que atribuem, eliminam ou modificam funções do Idaf.**

<b>Publicação</b>	<b>Lei</b>	<b>Descrição</b>
01/03/96	LEI Complementar 81	Institui o Sistema Estadual de Política Agrícola, Agrária e Pecuária do Espírito Santo - SEPAAP - e dá outras providências.
12/01/01	LEI Complementar 197	Moderniza e reorganiza a estrutura organizacional básica do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo – IDAF e dá outras providências.
26/06/01	LEI Complementar 205	Moderniza e reorganiza a estrutura organizacional básica do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo – IDAF e dá outras providências.
31/10/01	Decreto 910-R	Regulamento do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do ES
10/01/07	Decreto 1936-R	Regulamenta o licenciamento ambiental de barragens para fins agropecuários no Estado do Espírito Santo.
02/07/07	Lei 8.589	Dispõe sobre a Gestão das Unidades de Conservação no âmbito do Poder Executivo Estadual.
28/12/12	Acordo de Cooperação 007	Unidades descentralizadas do Idaf passam a receber documentos destinados ao lema
19/06/06	Acordo de Cooperação 704s	Transferência da UTE do ISJN para o Idaf

**Fonte:** elaborado pelo autor

Dessa forma, neste trabalho foi utilizada a análise documental desses institutos legais (decretos governamentais, leis complementares, portarias secretariais, instruções de serviços dentre outros) como mostrado no Quadro 5. O que se pretendeu foi buscar, no DIO-ES, todas as leis de criação e alterações do Idaf. Essas leis mostram os momentos em que houve alterações e as naturezas dessas alterações.

Vale destacar que esses documentos foram utilizados e analisados para delimitar no tempo os momentos em que houve modificações na estrutura, bem como quais foram essas alterações. Assim, os institutos legais obtidos do DIO-ES serviram, inicialmente, para delimitar os momentos históricos das mudanças de atribuição e responsabilidades do Idaf e, da análise desses documentos, resultaram primeiramente os momentos históricos das mudanças identitárias e, em segundo lugar, o que legalmente o Idaf representava em cada um desses momentos por meio de suas atribuições e responsabilidades.

Assim, tendo em mãos as entrevistas e os documentos coletados, foram iniciadas as análises pertinentes a cada um desses tipos de dados coletados. Conforme já dito, as leis serviram para contextualizar os acontecimentos do interesse da pesquisa, e as entrevistas foram a base para a realização da **análise de conteúdo (AC)** (KRIPPENDORFF, 1990).

Na próxima seção apresenta-se e justifica-se a escolha dos critérios de tratamento dos dados coletados através das entrevistas.

### 3.4 TRATAMENTO DOS DADOS

A técnica de análise dos dados utilizada no presente trabalho foi a análise de conteúdo (AC), que será delineada nessa seção.

A partir dos dados coletados nas entrevistas, foi realizada uma AC que teve como características a análise do contexto, dos momentos históricos das mudanças e suas características. Essas mudanças são os momentos de criação ou de alteração das atividades da organização.

Considerou-se que ela é adequada para os objetivos da pesquisa, pois, segundo Krippendorff (1990, p. 10, tradução nossa), a análise de conteúdo “está estreitamente ligada às concepções mais recentes dos fenômenos simbólicos. Isto pode situar-se dentro do contexto de uma consciência distinta acerca da comunicação humana.” Os fenômenos sociais são, dessa forma, passíveis de serem analisados segundo a técnica da análise de conteúdo.

No presente trabalho, o interesse é a análise de fenômenos sob a ótica da construção social da realidade (BERGER; LUCKMANN, 1985). Segundo esses autores:

será suficiente definir realidade como uma qualidade pertencente a fenômenos que reconhecemos terem um ser independente de nossa própria volição, e definir conhecimento como a certeza de que os fenômenos são reais e possuem características específicas. (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 11)

Assim, o sujeito comum, para esses autores, não se preocupa com algo dito “real”. A legitimação e naturalização são construídas por intermédio do conhecimento que determina o que é real para o indivíduo. Portanto, a realidade não é dogmática, não é absoluta. Tal qual exemplificado pelos autores, a realidade do ponto de vista de um homem de negócios não é a mesma realidade para um monge tibetano (BERGER; LUCKMANN, 1985).

Assim, usou-se a AC como método de análise para a interpretação dos dados obtidos através das entrevistas e contextualizados nas trans(formações) da organização estudada. Krippendorff (1990, tradução nossa) ensina que:

As mudanças produzidas na trama social exigem uma definição estrutural do conteúdo que leve em conta os canais e as limitações dos fluxos de informação, dos processos de comunicação e suas funções e feitos na sociedade.

Nesse trabalho, levou-se em conta que o analista que opta por tal técnica crê que há vinculação entre dados e contexto e que os resultados do processo são representativos dos fenômenos contextuais (KRIPPENDORFF, 1990), o que é pertinente considerando os objetivos desta pesquisa.

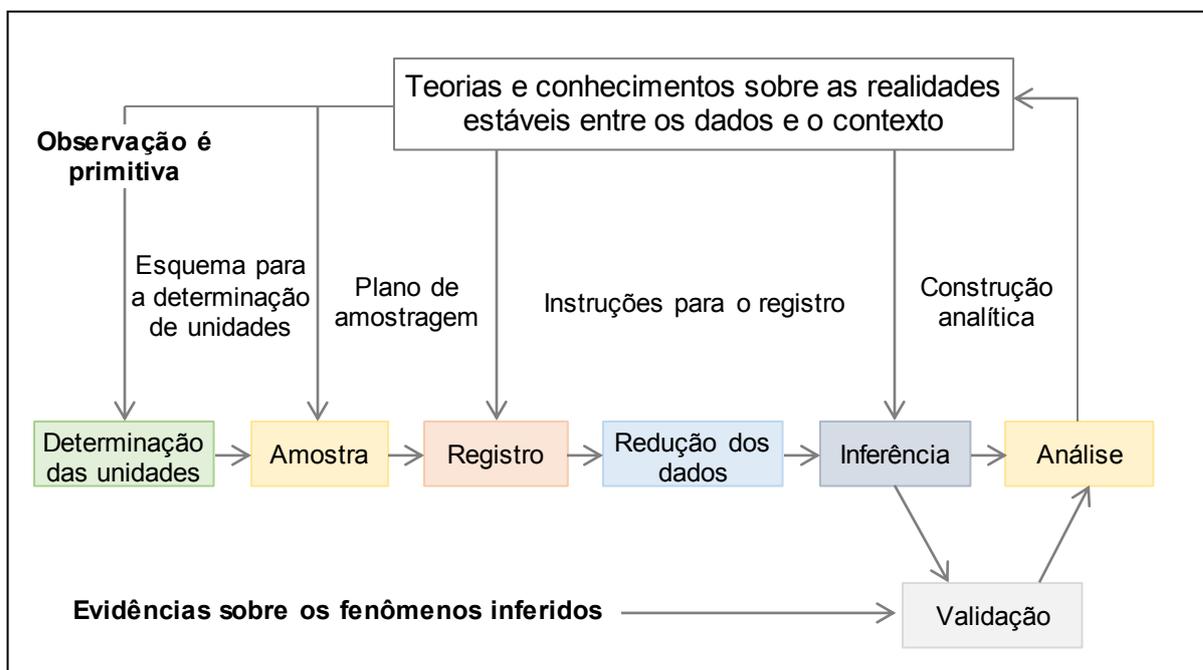
Assim, a análise de conteúdo aqui empreendida foi composta pelos seguintes componentes (ou passos do processo) (KRIPPENDORFF, 1990):

- Formulação dos dados que devem ser representativos da realidade e se realiza com a determinação das unidades, a amostra e o registro;
- Redução dos dados obtidos, tendo como finalidade a omissão dos detalhes irrelevantes;
- Elaboração de inferências, que é a razão de ser de toda a análise de conteúdo;

- Análise propriamente dita, que se ocupa dos processos convencionais de identificação e representação dos padrões mais notáveis.

Esses procedimentos são mostrados na Figura 3.

**Figura 3 – Procedimentos utilizados na análise de conteúdo**



Fonte: (KRIPPENDORFF, 1990, p. 78)

Para a análise de conteúdo realizada, utilizou-se uma categorização de grade mista com categorias *a priori* que, durante a fase de exploração do material, sofreram alterações. Algumas foram eliminadas, outras foram repensadas, e outras criadas. Essa grade de categorias *a priori* foi norteadas pela vivência do autor na organização em estudo e também elaborada com base no referencial teórico.

Foram utilizadas unidades temáticas (categorias) por se identificarem com uma definição estrutural particular do conteúdo dos relacionamentos, explicações e interpretações. Todavia, unidades referenciais também foram analisadas como forma de interpretação da referência do entrevistado no seu discurso.

Dessa forma, as categorias *a priori* que balizaram os roteiros de entrevista foram:

- Apego às regras e rotinas;
- Supervalorização da hierarquia;
- Apego ao poder;

- Paternalismo nas relações;
- Identificação com o grupo.

No momento da análise, verificou-se a necessidade de adaptação das categorias elaboradas previamente. Algumas não se mostraram relevantes a partir da análise das falas dos sujeitos, e outras precisaram ser alteradas, bem como novas categorias foram observadas. Essas categorias finais foram agrupadas em dois núcleo simbólicos:

- O Idaf Igual
  - O Apego às Rotinas;
  - O Apego Ao Proder;
- O Idaf Diferente
  - Fiscalização: Identifica e Conflitos;
  - Onipresença: O Idaf em Todo o Estado;
  - Ecletismo: Várias Atribuições, um Único Órgão;
  - Inovar é Realmente Preciso? O Idaf e a Informatização;
  - Um Órgão Estratégico sem Planejamento Estratégico.

### 3.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Vergara (2007) aponta que todo método de pesquisa científica tem suas possibilidades, porém também tem suas limitações. Apresenta-se, dessa forma, nessa seção o que se considera as limitações no uso do método.

Como primeira limitação se aponta para o fato de que o presente trabalho não se propôs a generalizações, mas apenas o entendimento de uma realidade em um dado contexto, ou seja, uma dada localidade num dado momento cronológico com sujeitos específicos e imersos naquela organização que se está estudando.

O uso de entrevista semiestruturada com poucos respondentes nesta pesquisa qualitativa apresenta-se como uma limitação do trabalho desenvolvido. O presente trabalho teve como sujeitos da pesquisa cinco gestores da organização que ocupam cargos-chave para esse trabalho, e com esses cinco gestores foram realizadas cinco entrevistas em profundidades que geraram parte do material de análise. Todavia, o que legitima a pesquisa, mesmo com essa limitação é o aprofundamento sobre um fenômeno específico, o que talvez não fosse possível com um número maior de sujeitos, que tornaria a análise mais superficial, embora com base nos discursos de vários sujeitos.

Os discursos ainda poderiam ser considerados particulares desses indivíduos, mas vale lembrar que, conforme argumentado anteriormente neste trabalho, discursos também são socialmente construídos e, dessa forma, o conteúdo apreendido pelo discurso em uma entrevista possivelmente condiz com a “realidade” contextual em que o entrevistado está exposto. O que obtivemos nessa pesquisa são configurações identitárias que compõem a ótica desses entrevistados.

Ainda com relação aos entrevistados, a escolha em tomar a visão dos gestores trouxe uma análise que não pode ser generalizada à organização como um todo e deve ser tratada como a visão gerencial. Uma vez que outras categorias de servidores da organização não foram ouvidas, elas podem não ter sido representadas nos resultados desse trabalho.

#### 4 A VISÃO DA GESTÃO SOBRE AS CONFIGURAÇÕES IDENTITÁRIAS DO IDAF

A partir das análises documentais e das entrevistas, foi realizada uma categorização dos elementos simbólicos percebidos sobre a identidade do Idaf. Fala-se, portanto, em configurações identitárias, visto que aqui se utiliza um conceito que privilegia a concepção das identidades como fluidas e dinâmicas.

Assim, os repertórios simbólicos identificados na análise foram dispostos em agrupamentos de categorias, ou núcleos simbólicos. Cabe destacar que essa disposição partiu de um questionamento central feito aos gestores entrevistados, qual seja, demandou-se, na caracterização de diferentes elementos identitários da organização estudada, a comparação do Idaf com outras organizações. Pediu-se para que eles refletissem sobre o Idaf em relação a si mesmo e em relação a outras organizações. A partir daí, as falas foram agrupadas nos repertórios e chegou-se aos núcleos simbólicos centrais. Dessa forma, foi possível agrupar as percepções dos gestores nas concepções de centralidade, distintividade e temporalidade propostas por Albert e Whetten (1985).

Chegou-se, nesse âmbito, especialmente a partir das premissas de identificação e distintividade, a dois núcleos simbólicos centrais. São eles: o chamado "Idaf Igual", que compreende os achados nas entrevistas de características entendidas pelos gestores como aquelas que o Idaf possui de maneira semelhante a outras instituições; e o que se chamou "Idaf Diferente", correspondente a características entendidas pelos gestores como aquelas que o Idaf possui e o tornariam único enquanto organização, ou seja, não seriam compartilhadas com outras organizações.

Nos núcleos simbólicos, foram reunidas categorias de significados conforme o Quadro 6. Se comparadas com as categorias planejadas *a priori* nessa dissertação, nota-se que houve algumas alterações motivadas pelas observações de campo. Os discursos não apresentaram elementos que levassem à consideração de determinadas categorias previamente elaboradas a partir da teoria, o que ocasionou sua substituição por outras que faziam mais sentido, de acordo com as falas captadas.

Quadro 6 – Categorias da Pesquisa.

Configuração Identitária	Categoria
O Idaf Igual	O Apego às Rotinas
	O Apego ao Poder
O Idaf Diferente	Fiscalização: Uma Atividade de Estado
	Onipresença: O Idaf em Todo o Estado
	Ecletismo: Várias Atribuições, Um Único Órgão
	Inovar é Realmente Preciso? O Idaf e a Informatização
	Um Órgão Estratégico sem Planejamento Estratégico

Fonte: elaborado pelo autor

Após essa breve apresentação, apresenta-se o detalhamento de cada uma das categorias dentro dos repertórios simbólicos que constituem a apresentação e análise dos dados obtidos nesta pesquisa.

#### 4.1 O IDAF IGUAL

As categorias de significados desse repertório simbólico são aquelas construídas a partir da visão do que os gestores do Idaf consideram "igual" na comparação entre o Idaf e outras organizações. Assim, apresentam-se configurações identitárias identificadas pelos entrevistados como algo que aproxima o Idaf de outras organizações.

Destaca-se que os gestores foram deixados livres para construir suas reflexões a partir das comparações por eles elaboradas. Alguns gestores optaram por comparar o Idaf a organizações inseridas no sistema agrícola e de meio ambiente do estado do Espírito Santo, ou seja, componentes do contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária. Para outros, as organizações base para a comparação foram as secretarias municipais de agricultura e meio ambiente, com as quais o Idaf tem relações próximas. E, ainda, para outros, a comparação foi feita com alguns ministérios da esfera federal, tais como o Ministério da Agricultura, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Meio Ambiente. Essa diversidade de comparações levou a percepções também diferentes, de forma que os gestores entrevistados apresentaram falas muito ricas e que podem auxiliar na compreensão do panorama dessas configurações identitárias construídas cotidianamente na organização. As comparações feitas pelos gestores eram sempre do Idaf com

organizações que desenvolvem atividades que se assemelham com as atividades do Idaf.

Assim, dentro desse primeiro repertório inserem-se as categorias “Apego às Rotinas” e “Apego ao Poder”, que se analisam nos tópicos a seguir.

#### **4.1.1 O Apego às Rotinas**

O apego às rotinas apareceu, nas entrevistas, como uma categoria frequentemente aproximada ao dever de cumprimento da legislação vigente. Cabe destacar que se entende por rotina as atividades cotidianas do servidor, relativamente frequentes e que são executadas sem muita alteração entre si.

Segundo os gestores entrevistados, como o Idaf é tido como um órgão tipicamente de fiscalização, as atividades do órgão devem seguir a máxima "o que a legislação nos manda, nós temos de fazer" (Entrevistado 4). Então "Cabe ao Idaf aplicar a legislação em 'n' situações" (Entrevistado 4) "porque as atividades, ela é [sic] uma atribuição por lei, então fiscalizar floresta é uma atribuição, a fiscalização florestal é uma atribuição por lei" (Entrevistado 2).

Como exemplo de uma rotina elencada nas leis, apresenta-se a atividade de fiscalização de agrotóxicos, que tem seus procedimentos detalhados no Decreto Estadual nº 024-R de 23 de Março de 2000, alterado pelo Decreto Nº 1.106-R de 03/12/2002 e na Instrução de Serviço nº 002-N de 12 de Março de 2004. Essas leis explicam em detalhes como os agrotóxicos devem ser adquiridos pelos produtores rurais, como eles devem ser aplicados nas lavouras e como devem ser destinados às embalagens após uso, dentre outras regulamentações. Também determinam, em detalhes, como a fiscalização deve ser feita pelo Idaf.

As rotinas estão, assim, elencadas nas várias leis, dentro dos diversos níveis da administração pública, passando por Leis ordinárias e Complementares, Decretos do Executivo estadual e indo até aquelas editadas em forma de Instruções de Serviço pelo próprio Idaf. Segundo os gestores entrevistados, todas elas são entendidas como de cumprimento obrigatório por todos os servidores do Idaf e pelos usuários dos serviços do Idaf. E vai muito além disso: estendem-se a todos os cidadãos capixabas, pois muitas vezes trata-se de proibições e obrigações de fazer (por exemplo, quanto ao desmatamento ou quanto à necessidade de abatimento de

animais somente dentro de abatedouros), podendo atingir até mesmo cidadãos de fora do estado.

Há, pois, uma valorização da rotina em todo o Idaf. Essa valorização pode ser observada nas seguintes falas dos gestores entrevistados:

[...] a gente lida com os aspectos de higiene e de inspeção sanitária de alimentos, que é uma outra atividade do Idaf também, ou seja, todos os produtos de origem animal que vão para a mesa do consumidor, eles têm que passar por inspeção, e essa inspeção, ela é feita no Idaf também. A gente faz o controle de todos os produtos que são produzidos e que têm origem animal. Você pega bovinos, frigoríficos que fazem o abate de animais, você pega o leite, nós temos laticínios registrados no Idaf que fazem o controle da matéria prima e do beneficiamento do leite e dos seus derivados. Nós temos pescados que tem também os entrepostos que fazem a inspeção desse produto, nós temos a parte que envolve ovos, que tem também entrepostos que fazem a inspeção e a classificação dos ovos para saber se ele está adequado ao consumo ou não [...].Então é isso que o Idaf faz, são as atividades que o Idaf trabalha no seu dia-a-dia. (Entrevistado 3)

[...] não sei se felizmente ou infelizmente, nós enquanto instituição pública temos que fazer tudo que está previsto em lei, nós não podemos fazer nada que esteja fora do arcabouço legal para aquela atividade. Então, isso, de uma forma ou de outra, exige formalização, né, exige uma formalização dentro daquilo que o usuário está necessitando do órgão público, e obviamente essa formalização, ou o desdobramento disso, que é o atendimento propriamente dito a essa demanda, e muitos casos, às vezes, ela demanda um tempo até maior, né, do que seria o desejado principalmente para o usuário. (Entrevistado 4)

Todavia, mesmo com esse aspecto, alguns gestores questionam a razão pela qual os procedimentos serem feitos sempre da mesma forma, não dando margens a mudanças. Segundo um dos entrevistados:

[...] nunca se faz uma reflexão para saber por que os procedimentos são feitos daquela forma, e muitas das vezes estão sendo feitos de forma equivocada, ou poderiam ser feitas de uma forma mais simplificada, mas por uma questão tradicional, vários ritos são seguidos há muito tempo e nunca se parou para refletir porque que a coisa é feita daquela forma. (Entrevistado 1)

Dessa forma, segundo o entrevistado, em alguns casos, haveria formas mais simples de se fazer algo, mas, mesmo assim, acaba-se optando por uma “forma tradicional” e, por vezes, equivocada, na visão dele. Essa contradição pode sugerir que o apego às regras e rotinas possa ser um subterfúgio para que não haja mudanças, ou seja, o servidor preserva-se avesso a mudanças na sua rotina e se justifica dizendo que essa é a forma tradicional de se fazer, explicitando uma

aversão ao novo como uma das características da administração pública (SARAVA, 2002; CHU; WOOD JÚNIOR, 2008).

Como o Idaf é um órgão estadual, há uma forma padronizada de executar cada uma das atividades do Idaf seguindo as leis e procedimentos, não importando se ela é desempenhada em regiões geográficas diferentes ou se os usuários do serviço são de classes sociais diferentes. Um exemplo é o padrão determinado pelo decreto 1.549-R de 03 de outubro de 2005 que “dispõe sobre fiscalização e licenciamento pelo Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal – IDAF na pavimentação asfáltica das estradas rurais relacionadas ao Programa Caminhos do Campo.”.

Todavia, essa busca não é absoluta, há inclusive leis que garantem atendimento diferenciado em dadas situações<sup>7</sup>. Há também a preocupação em adequar os padrões possibilitando novos enquadramentos, inclusive com implicações identitárias:

As atividades, por exemplo, de licenciamento na área rural que não eram atividades do Idaf, e isso veio então, o Idaf teve de fazer todo um sistema de adequação interna para receber as atividades, muitas delas não estavam normatizadas, não havia uma norma complementar, isso o Idaf preocupou-se, estabeleceu regras para esse licenciamento através de instruções específicas e isso vem consolidando dentro do Idaf ao longo dos anos. (Entrevistado 2).

Dessa forma, a visão dos gestores entrevistados para o Apego às Rotinas apresenta-se como algo que "garante" que a atividade seja realizada da forma padronizada, no tempo ideal e por profissionais com competência para aquela atividade. Apesar disso, verifica-se certo incômodo quando essas características são vistas pela população e pelos usuários como demoradas, segundo o Entrevistado 4. Esse entrevistado questiona as formas como os procedimentos e atividades são realizados, mas como já se viu, seu discurso é que há pouca liberdade para essas mudanças.

Assim, o “Apego às Rotinas” é visto pelos entrevistados como uma característica que aproxima o Idaf às outras instituições públicas, especialmente o Instituto Estadual de Meio Ambiente (IEMA) e o Instituto Capixaba de Pesquisa e Extensão

---

<sup>7</sup> Um exemplo foi quando da instituição do CAR, Cadastro Ambiental Rural, que é uma obrigação para todas as propriedades rurais no Brasil, mas que deve ser feita gratuitamente pelo Idaf para as pequenas propriedades no Espírito Santo.

Rural (Incaper)<sup>8</sup>, citadas espontaneamente pelos respondentes. Pires e Macedo (2006) apresenta o apego a regras e rotinas como um das principais características da administração pública. Para os autores, esse aspecto é fundamental para a formação da identidade em organizações do tipo.

Ainda que haja incômodo em desenvolver as atividades seguindo o que determina a lei: “*não sei se felizmente ou infelizmente*, nós enquanto instituição pública temos que fazer tudo que está previsto em lei.” (Entrevistado 4, grifo nosso). Seguir rotinas leva, de certa forma, a uma segurança sobre a atividade desenvolvida porque se está fazendo exatamente da mesma forma que anteriormente se fez e que deu certo, isso também é visto pelos entrevistados como uma característica comum às outras organizações.

Tal aspecto tem implicações sobre as configurações identitárias do Idaf. Destaca-se, especialmente, que esta categoria revela características (segundo as falas dos entrevistados) de um servidor público que precisa seguir as rotinas tal como elas são. Quanto ao exposto, Bresser Pereira (1996) já indicava que uma das formas da manifestação do burocratismo na administração pública é o formalismo de procedimentos que pode levar ao engessamento da administração.

Dessa forma, as rotinas representam, para o servidor público, o que precisa ser feito, mesmo que, na visão do sujeito, não seja o mais adequado. Esse dito engessamento também é visto pelos gestores como formador da identidade do servidor, segundo o entrevistado 1 “nunca se faz uma reflexão para saber porque que os procedimentos são feitos daquela forma”. Nota-se aqui, que, apesar de algumas falas levarem à identidade do Idaf, outras relacionam essa dimensão identitária a qualquer organização pública, ainda que tal característica também possa ser encontrada em organizações não públicas.

Em termos do contexto agropecuário maior, em que se encontra a organização estudada, o apego às rotinas revelou-se em vários momentos; por exemplo, quando,

---

<sup>8</sup> O Incaper e o lema foram as organizações mais citadas quando se pediu o esforço de comparação do Idaf com outras organizações. Possivelmente as razões para isso são: o Incaper trabalha com o mesmo público alvo que o Idaf, embora com objetivos diferentes, e está administrativamente vinculado à mesma secretaria de Estado, a da agricultura; o lema, embora não esteja vinculado à mesma secretaria, desenvolve ações na área de meio ambiente, embora diferentes da do Idaf. Inclusive, como se mostra nessa dissertação, com atividades sendo transferidas de um órgão ao outro para adequação, ou mesmo por conveniência.

mesmo sem concordar, segundo alguns dos entrevistados, atividades<sup>9</sup> de outros órgãos foram recebidas e desenvolvidas pelo Idaf, mesmo com a oposição do gestor em receber as novas atividades pelo apego à rotina anterior. Como exemplo, pode-se citar a fala do entrevistado 3, ao explicitar seu descontentamento com o recebimento das atividades de licenciamento ambiental (conforme Decreto 1936-R):

você recebe atividades de outro órgão, você tem que, acho que isso tem reflexo em todos os setores do Idaf. Então eu não vejo de forma positiva, essas incorporações. Isso já aconteceu e a gente vê que isso acaba atrapalhando, acaba prejudicando você ter que fazer um serviço de qualidade para a sociedade. (Entrevistado 3).

O licenciamento ambiental citado refere-se ao licenciamento de atividades e empreendimentos de pequeno porte dentro das propriedades rurais que possam ter algum impacto no meio ambiente, tais como barragens em rios, secadores de café e granjas de frangos, era uma atividade realizada pelo lema, mas que passou a ser desempenhada pelo Idaf. A justificativa era que, como o Idaf possui escritórios em quase todos os municípios e o lema possui apenas uma sede central localizada na Grande Vitória, assim ficaria “mais fácil” para o produtor rural buscar o licenciamento de que necessitava.

É importante destacar que um dos motivos das comparações do Idaf com o lema é que esses dois órgãos possuem atividades em sobreposição umas com as outras. Por vezes, há confusão na identificação do órgão responsável por uma dada atividade. Assim, os gestores em vários momentos de suas falas apontam as aproximações e as diferenças entre os dois órgãos, estabelecendo ainda o pertencimento ao Idaf e o não pertencimento ao lema.

O Idaf, segundo os entrevistados, seria realmente o órgão mais adequado para realizar as atividades, ou seja, o Idaf poderia identificar-se com essas atividades. Porém, os sujeitos avaliaram que não houve um adequado treinamento dos profissionais e nem criação de uma equipe de tamanho adequado para dar conta dessas atividades juntamente com todas as atividades que o Idaf já desenvolvia. Ainda assim, essas atividades foram inseridas na rotina dos profissionais do Idaf com a justificativa de que a organização deve fazer o que é determinado pelas

---

<sup>9</sup> Embora não seja comum que atividades do Idaf sejam transferidas para outros órgãos e nem o contrário, ou seja, atividades de outros órgãos sejam transferidas para o Idaf, houve algumas transferências. Destaca-se ainda que essas transferências sempre são registradas e determinadas por legislação.

regras e procedimentos, o que fez com que as novas atividades entrassem na rotina do Idaf.

Analisada a categoria de Apego à Rotina em termos de seu papel para a constituição da identidade do Idaf na visão dos gestores entrevistados, e como essa categoria se relaciona com as transformações no contexto da agropecuária, será analisada, no próximo tópico, a categoria de Apego ao Poder.

#### **4.1.2 O Apego ao Poder**

Essa categoria simbólica é representada pelo poder formal atribuído aos chefes, visto que, no Idaf, todo setor é "gerenciado" por um chefe instituído legalmente pelo Diretor Presidente (essa característica é comum a várias organizações públicas, como, por exemplo, as autarquias). Ao diretor presidente, compete nomear todos os chefes em todos os níveis de atuação, muito embora a mudança de presidente raramente leve a mudanças nos cargos de chefia, visto que quatro dos cinco gestores entrevistados estão em seus cargos há mais de oito anos. Assim, a permanência dos chefes como gestores de suas áreas é relativamente estável. Com isso, é esperado, tanto por parte dos chefes quanto dos chefiados, que não haja mudança nas chefias.

Um dos fatores que podem levar a não haver muitas alterações de chefias no Idaf e nas outras organizações do sistema de agricultura e de meio ambiente do estado, é que os cargos de chefia ligados às áreas-fim são cargos de confiança e não cargos comissionados<sup>10</sup> como se pode inferir de uma análise dos cargos de chefia das organizações (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2001) (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2005) (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2007). Embora isso possa ser visto como diferente de outras organizações públicas, as falas dos entrevistados levam a comparar o Idaf a outros tipos de organizações como o Incaper, que é uma autarquia controlada pela mesma secretaria estadual, e o lema, que, apesar de não ser controlado pela mesma secretaria possui atividades próximas às atividades do Idaf e foi usada como elemento de comparação pelos gestores por diversas vezes.

---

<sup>10</sup> Cargos de confiança são cargos que um servidor efetivo ocupa e para isso recebe um adicional financeiro e responsabilidades específicas. Já o cargo comissionado é um cargo ocupado, em geral, por qualquer pessoa, não necessariamente pertencente aos quadros da organização. Os dois são de livre nomeação e exoneração pelo gestor dos órgãos.

Isso pode ser evidenciado nos seguintes fragmentos das entrevistas: “Idaf é todo descentralizado, o lema é todo concentrado, tem só um escritório central que fica em Cariacica” (Entrevistado 1);

E nós ainda temos o lema, que é um órgão também de licenciamento que também tem o componente punitivo, mas o lema não atua junto ao nosso público-alvo, que é o produtor rural, a propriedade rural. O licenciamento do lema tá mais voltado à questão da atividade industrial. (Entrevistado 4);

E:

O estado do Espírito Santo, ele tem outras autarquias que lidam diretamente com a agricultura e com o meio ambiente, tem o lema e tem o Incaper, por exemplo que faz um trabalho totalmente distinto do trabalho que o Idaf realiza. O Idaf faz um trabalho distinto dessas instituições. O trabalho do Idaf é um trabalho diferenciado dos outros, nos trabalhamos com defesa no aspecto sanitário e agropecuário e isso nos diferencia porque nós trabalhamos com fiscalização. (Entrevistado 3).

Tanto no Idaf quanto no lema e no Incaper, é comum que pessoas da própria área técnica da organização ocupem cargos de confiança, como, por exemplo, o chefe do DDSIA (um dos departamentos do Idaf) que, na maioria das vezes, é um servidor efetivo do próprio departamento. Isso faz com que os vínculos pessoais dentro dos departamentos da organização acabem se fortalecendo, pois o chefe já conhece os servidores que serão chefiados por ele, todavia esses vínculos pessoais criam dificuldades para a substituição desse gestor por outro. Essa dificuldade é acentuada, pois, para substituir um gestor, tem-se que colocar outra pessoa do quadro efetivo e da mesma área de atuação, conseqüentemente um chefiado daquele antigo gestor.

Embora a troca constante de chefias seja comum nas organizações públicas, o simbolismo do “gestor perene” no Idaf é forte pelas características citadas, quais sejam, os cargos serem ocupados pelos próprios servidores e, como consequência disso no Idaf, os vínculos pessoais entre chefes e chefiados é uma característica importante a se considerar quando da escolha de um chefe.

Assim, no Idaf, a identificação de um cargo de chefia acaba por confundir-se com a identificação do gestor que está investido naquele cargo, ou seja, demandar um chefe ou demandar o sujeito que ocupa o cargo de chefia tem significados muito próximos para esses sujeitos. Além disso, há o sentimento de que nenhum outro sujeito poderia substituir aquele chefe, pois somente ele poderia ocupar aquele

cargo e somente ele tem a possibilidade de ser indicado politicamente para ser chefe.

Observa-se, pois, uma confusão entre a pessoa e o cargo que ela ocupa, tal como proposto por Bresser-Pereira (2001) como uma das manifestações do personalismo nas organizações públicas. Assim o poder é centrado na figura de um líder e os liderados não tem esperanças de que a ordem social e administrativa poderia ser diferente.

Esse tipo de gestão implica em uma identificação da pessoa que ocupa o cargo de gestão com a própria organização, ou seja, quando alguém precisa de algo da organização que é realizado pelo gestor, não procura a organização, e sim a pessoa do gestor com a possibilidade de não mais se saber o que fazer caso o gestor não esteja presente.

Porém, o poder do chefe dentro da administração pública difere de outras organizações, segundo os gestores pesquisados, pois, em sua visão, enquanto em outras organizações seria possível gerir pessoas através de premiação do bom trabalhador e punição do mau, por vezes até com a demissão, no setor público isso seria muito mais limitado. Justamente por se tratar de uma característica comum à administração pública, os gestores escolheram essa característica como semelhante às outras organizações públicas que os eles escolheram se comparar.

Assim, o servidor é, em geral, estável em seu cargo, não permitindo ao gestor a sua demissão<sup>11</sup>, e os instrumentos para premiação ou punição são descritos nas entrevistas como muito limitados. Segundo o Entrevistado 5:

Dentro das limitações que o poder público tem, nós não temos as mesmas liberdades [...] muitas vezes é a legislação que obriga. Você não tem como pegar uma equipe super competente e premiar e dar um aumento, então hoje a gente tem uma dificuldade grande de convidar servidores para assumir uma chefia porque não tem uma remuneração adequada, a remuneração não é tão boa perante o tamanho da responsabilidade que esse servidor vai assumir, então muitas vezes você convida a pessoa e ela não aceita. O grande desafio do gestor [...] é não ter as mãos e os pés amarrados que te permita tomar decisões mais rápidas a respeito dessa gestão de pessoas, aumentos, promoções, demissões, qualquer coisa nesse sentido. (Entrevistado 5)

---

<sup>11</sup> Exceto em alguns casos previstos em lei, mas que se constituem nos casos de falta grave cometida pelo servidor.

Alguns dos aspectos presentes na fala anterior remetem a características discutidas por Bresser-Pereira (1996) e por Secchi (2009) como “administração engessada”, uma manifestação do burocratismo que está presente nas organizações públicas brasileiras. Nesse caso o engessamento, paradoxalmente, impede o gestor de alterar as chefias hierarquicamente inferiores a ele. Todavia, embora paradoxal, pois ao mesmo tempo a permanência do chefe em seu cargo é explicada pelas relações pessoais com os próprios servidores do setor, ela também é explicada pela falta de opções para substituir esse chefe, ou seja, não há candidatos a serem chefes.

Tem-se, pois, dentro da mesma categoria, duas visões heterogêneas apresentadas pelos gestores, que podem mostrar lados diferentes de uma mesma vertente do apego ao poder: a do chefe que não pode ser substituído pelo motivo de ter se formado uma proteção ao cargo de gestor por seus colegas de trabalho, e a do chefe que não pode ser substituído por falta de opções, ou seja, não há outros servidores aspirando ao cargo de chefia.

Apesar de serem discursos aparentemente antagônicos, parece tratar-se da mesma justificativa apresentada segundo a visão do gestor que a expressa: a de não se buscar a alternância em cargos de chefia nos setores do Idaf.

Além disso, as mudanças no contexto agropecuário eram às vezes apoiadas pelas chefias e, às vezes, encontravam entraves no Idaf para que ocorressem como se pode observar da fala do entrevistado 1:

Isso gerou um aumento de trabalho muito grande, o número de técnicos não aumentou proporcionalmente ao tamanho de serviço que foi repassado, e principalmente no início do desenvolvimento das atividades, o órgão bateu um pouca a cabeça, vamos dizer assim, não sabia fazer, não houve treinamento, foi uma imposição abrupta, e vendo isso, o pessoal teve muita dificuldade, isso ao longo dos anos foi sendo digerido e sendo assimilado, hoje funciona bem também, mas no início foi bem complicado (Entrevistado 1).

E da fala do Entrevistado 3:

A Clam é um exemplo, a Clam foi uma comissão criada para poder incorporar atividades que vieram de outra instituição. Eu vejo isso de forma negativa, eu acho que o Idaf já tem atividades demais, e problemas demais para poder trabalhar. Eu acho que essas incorporações, elas acabam prejudicando. (Entrevistado 3).

E como não havia alternância de poder nas chefias, essas tinham força para apoiar ou não uma mudança sem a pressão da perda do cargo. Dessa forma a não alternância nas chefias influenciaram nas mudanças no contexto agropecuário:

Esses são momentos bastante interessantes porque nós os seres humanos gostamos muito de nos apegar, 'é meu'. Um momento muito forte disso foram as unidades de conservação, que são as reservas e os parques estaduais, né. [referindo-se ao momento em que as unidades de conservação foram transferidas do Idaf para o lema<sup>12</sup>] (Entrevistado 2).

Essas são as duas categorias analisadas para o repertório simbólico "O Idaf Igual". No próximo tópico serão analisadas as categorias do repertório simbólico "O Idaf Diferente".

## 4.2 O IDAF DIFERENTE

As categorias desse agrupamento são aquelas que foram percebidas pelos gestores como representativas da organização como distinta de outras organizações. Essas outras organizações foram escolhidas pelos entrevistados para comparação com o Idaf como singular em relação a outras organizações, e seu significado discursivo é analisado com base nas razões pelas quais se identifica uma determinada organização como única em comparação a outras.

### 4.2.1 Fiscalização, identificação e conflitos

Os simbolismos relacionados à ação de fiscalizar mostram-se presentes nos discursos dos gestores do Idaf. De fato, desde a criação da instituição, nota-se forte vínculo do órgão com as atividades de fiscalização. Na lei de criação do Idaf, no artigo que trata de suas atribuições, pode-se observar o destaque para as atividades de fiscalização:

Art. 11 - Ficam alterados os objetivos do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo, que passa a ser entidade responsável pela

---

<sup>12</sup> Unidades de Conservação (UCs) são espaços territoriais com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e com limites definidos, sob regime especial de administração, às quais se aplicam garantias adequadas de proteção. (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE, 2015). Essas unidades no Espírito Santo eram administradas pelo Idaf e foram transferidas para o lema conforme Lei 8.589 de 2007 do Estado do Espírito Santo.

execução da política de inspeção, fiscalização e defesa das atividades agropecuárias, florestal e pesqueira, tendo por finalidade:

I - Fiscalizar a distribuição, comercialização e aplicação dos produtos agrotóxicos e seus componentes e afins;

II - Fiscalizar a observância das normas visando a preservação, conservação e proteção dos recursos naturais renováveis, bem como o florestamento, o reflorestamento e os produtos de origem florestal;

III - Inspeccionar e fiscalizar as atividades animal, vegetal e pesqueira de competência do estado;

IV - Promover e executar as atividades de vigilância animal e vegetal e fiscalizar o desenvolvimento dessas atividades no âmbito de competência estadual;

V - Fiscalizar a observância das normas legais relativas à produção, comércio, armazenamento, uso e transporte interno dos produtos agrotóxicos, seus componentes e afins;

VI - Controlar o trânsito de animais sensíveis às doenças, através do fornecimento e fiscalização da documentação sanitária pertinente;

VII - Inspeccionar a industrialização de leite, pescado, mel, cera de abelha, carnes e seus derivados;

VIII - Fiscalizar e administrar os remanescentes florestais da Mata Atlântica no território do Espírito Santo;

IX - Executar os serviços cartográficos de qualquer natureza, bem como os serviços topográficos oficiais;

X - Cadastrar, avaliar e discriminar terras públicas e devolutas.

XI - Fiscalizar a recepção, distribuição, comercialização e aplicação de vacinas; (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 1996)

Notadamente, os gestores do Idaf, principalmente os gestores diretos da área finalística, também podem atuar como fiscais, visto que são servidores investidos em cargos aos quais se incumbe atuar na fiscalização agropecuária e florestal e que foram, posteriormente, colocados em posição de chefia na organização. Nesse aspecto, o discurso dos gestores se aproxima mais das relações com a fiscalização do que das relações de gestão. Alguns gestores (Entrevistado 2 e Entrevistado 3) ao serem perguntados sobre seus maiores desafios apresentam, dentre outros, a fiscalização. E, ao falarem de fiscalização, percebem-se como fiscais muito mais do que como gestores.

Assim, é possível afirmar que os gestores evidenciam um sentimento de pertencimento ao grupo "fiscais" que, em dados trechos do discurso, mostra-se mais forte que a inserção deles no grupo de gestão. No tocante às atividades das áreas ditas finalísticas, há o posicionamento de que o órgão é uma instituição que existe para fazer fiscalização, apesar de centralizar algumas atividades que não são fiscalizatórias. Para o Entrevistado 2, por exemplo, a identificação com a fiscalização seria apenas do Idaf, uma vez que órgãos como o lema não teriam essa identificação:

a atividade da fiscalização em si compete ao Idaf, e ao órgão ambiental compete a gerência, a administração dos parques, das reservas ambientais do estado do Espírito Santo e também alguns programas de recuperação ambiental como de proteção das nascentes, de reflorestamento, alguns programas especiais, que aí são incentivos que não são de fiscalização. [...] A nós não cabe nenhuma ação nesse sentido, a nós é a ação fiscalizatória, a ação de licenciamento. Então, nesse aspecto, quando se fala em floresta e quando se fala no licenciamento ambiental.

Porém, na visão dos gestores, a atuação como fiscais, embora seja uma realidade, não é reconhecida pelo Estado. Esse reconhecimento como fiscais é uma busca do grupo, uma vez que o nome do cargo não explicita essa atividade fiscalizatória, o cargo de nível superior chama-se Agente em Desenvolvimento Agropecuário e o de nível médio, Técnico em Desenvolvimento Agropecuário (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2013). Além disso, no Idaf, todos os cargos de mesmo nível de escolaridade possuem o mesmo plano de cargos e salários, o que leva o servidor que atua como fiscal a receber o mesmo salário de um servidor da área-meio, por exemplo.

E há, ainda, um simbolismo relacionado ao exercício de poder embutido na atividade fiscalizatória, considerada pelos gestores como uma atividade de estado, visto que somente o estado a pode exercer. Um dos entrevistados chegou a relacionar o poder fiscalizatório em algumas de suas falas como “poder de polícia”, em seu discurso relacionado com o ato de fazer cumprir ou de penalizar algum fiscalizado quando necessário.

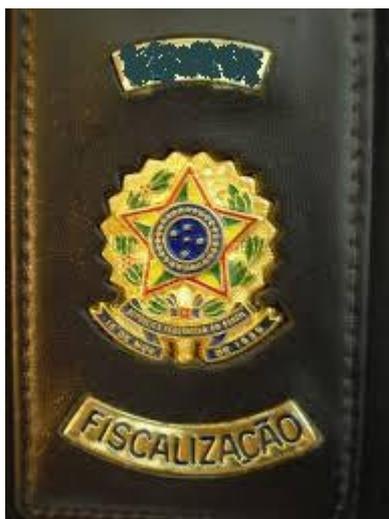
Esse simbolismo relacionado ao “poder de polícia” está arraigado na instituição, tanto nos discursos como quanto nas próprias vestes dos fiscais. O colete usado pelos fiscais de fiscalização lembra muito aqueles usados pela polícia federal, como se pode observar nas figuras abaixo, similarmente ao que ocorre com a carteira de fiscalização também mostrada nas figuras a seguir.

**Foto 1: Servidores do Idaf com suas vestes de fiscalização**



Fonte: Site do Idaf

**Foto 2: Carteira de Fiscalização Agropecuária do Idaf**



Fonte: Site do Idaf

A busca da diferenciação, nesse caso, baseia-se no fato de que a fiscalização é considerada uma atividade de estado, enquanto que as outras atividades dos servidores do Idaf não o seriam:

[...] equipes técnicas reclamam que deveriam ter um plano diferenciado, porque fazem a parte de fiscalização, ficam no sol, na câmara de frigorífico, anda no meio do mato, sujeito a cobras e outros bichos mais, têm uma série de níveis de periculosidade em estar desenvolvendo as atividades de fiscalização, mas que não recebem um diferencial por isso, então, acho que é uma grande disparidade que a gente percebe, inclusive é motivo de desentendimentos internos. (Entrevistado 1)

Porém, apesar de a simbolização do "fiscal agropecuário" ser a de que todo cargo finalístico é um cargo de fiscal, há divergência entre os gestores sobre o que é, de

fato, um cargo ou função finalística. Para uns, é fiscal todo aquele que tem a função de fiscalização descrita em seu cargo, mesmo que esse servidor esteja trabalhando em funções de apoio ou em posições de chefia. Já para outros, só é área finalística aquela que está diretamente na lavoura, ou na fiscalização de florestas, ou na medição de terras, e assim, em geral, os profissionais que trabalham nos escritórios regionais e no escritório central, localizado em Vitória, não pertenceriam à área finalística. Isso pode ser evidenciado pelo discurso do Entrevistado 1:

Quem é a área-meio do Idaf? São os escritórios regionais, o próprio escritório central. Na minha visão, em um dado momento nós vamos ter que repensar essas atividades-meio: escritório central, escritório regional, porque o nosso cliente, ele é atendido lá no escritório local, a atividade-fim nossa está concentrada no escritório local.

Podem-se destacar algumas relações de poder ligadas à questão de ser ou não ser fiscal e com a questão de estar ou não na área-fim. Por isso, a definição sobre quem é ou não fiscal e sobre quem está na área-fim e quem está na área-meio são conflituosas nas falas dos gestores.

Para a relação área-fim *versus* área-meio, percebe-se que a preocupação de alguns gestores é incluir-se na área-fim, mas que a real preocupação, um “não dito” quando se fala nesse assunto, é incluir-se no grupo de fiscais tornando esse o ponto focal. Segundo o Entrevistado 2: “Com relação à área-fim há uma luta para o reconhecimento da carreira típica da carreira de estado, porque há um exercício muito forte da ação de fiscalização que é uma carreira típica de estado, e que ainda não foi reconhecida”. Todavia, nem todo servidor da área fim é fiscal, por isso, o que o Entrevistado desejou dizer foi falar dos servidores investidos da função de fiscalização ao invés de servidores da área fim.

Assim, a relação “fiscal” *versus* “não-fiscal” é vista pelos gestores como de fundamental importância, tanto que, em suas falas, o pertencimento ao grupo de fiscais mostrou-se mais forte que o pertencimento ao grupo de chefes.

Dessa forma, o Idaf é conhecido como um órgão fiscalizador pela sociedade em geral e assim é apresentado pelos gestores, constituindo de um lado a imagem vista pela sociedade e por outro a identificação dos gestores como fiscais. É essa a visão interna da identidade mais forte explicitada pelos gestores entrevistados e que distingue o Idaf das outras organizações, apesar dos paradoxos e contradições, como já se viu nessa dissertação. E na atividade de fiscalização pode ser

encontrada a distintividade apontada por Albert e Whetten (1985) e que coloca o não pertencimento apontado por Machado (2003). Se, por um lado, existem outros órgãos fiscalizadores na administração pública, por outro os gestores do Idaf o apresentam com essa característica diferenciadora e utiliza-se das outras organizações que eles consideram próximas ao Idaf, o lema e o Incaper. Assim, em uma análise dos discursos dos gestores essa é uma característica importante da identidade do Idaf.

No próximo tópico será analisado outro aspecto de distintividade, a categoria da distribuição geográfica do Idaf pelo estado todo.

#### **4.2.2 Onipresença: O Idaf em Todo o Estado**

O Idaf possui pontos de atendimentos em quase todos os municípios capixabas<sup>13</sup>, característica que, na visão dos entrevistados, o coloca como um órgão diferenciado. Diferenciado em relação ao órgão estadual de meio ambiente, o Instituto Estadual de Meio Ambiente, lema, e também em relação aos órgãos de outros estados com atividades similares. Nos outros estados o órgão similar ao Idaf não possui unidades em todos os municípios do seu estado de atuação, enquanto o Idaf tem. Já com relação ao lema, a diferenciação se dá porque esse órgão tem uma administração centralizada em Vitória (capital do estado) e não possui outro ponto de atendimento fora da capital. Evidenciando tal argumento o Entrevistado 2 disse que:

Bom, o Idaf, ele tem uma vantagem de estar interiorizado quando se compara principalmente com relação ao órgão estadual ambiental, o Idaf está presente em todos os municípios do Espírito Santo através dos escritórios regionais, locais e postos de atendimento, então consegue ter uma abrangência muito grande no desempenho de suas atividades. (Entrevistado 2)

Corroborando a afirmação, o fato de o Idaf estar em todo o estado é apontado como motivo para que algumas atividades possam ser transferidas do órgão ambiental para o Idaf. O Entrevistado 1 explica o porque de as atividades de licenciamento ambiental<sup>14</sup> mais ligadas ao produtor rural terem sido transferidas do lema para o

---

<sup>13</sup> As duas únicas exceções são Piúma, que é atendido no Posto de Atendimento de Iconha, e Marataízes, que é atendido pelo Escritório Local de Itapemirim.

<sup>14</sup> Esses licenciamentos ambientais são os relacionados à propriedade rural, como licenciamentos para construir pequenas barragens de água, licenciamento para construção de secadores de café,

Idaf. Para ele, a atividade deveria estar mesmo no Idaf e não no lema, porque exige muita interação com o produtor rural, e que essa interação ficaria prejudicada se o produtor rural, do interior do estado, precisasse vir até a capital sempre que necessitasse de algo relacionado aos licenciamentos ambientais em sua propriedade:

A parte de licenciamento ambiental de atividades agropecuárias que ficavam todas concentradas no lema, Instituto Estadual de Meio Ambiente, e que é um órgão que tem uma característica o oposto do Idaf, ou seja, o Idaf é todo descentralizado, o lema é todo concentrado, tem só um escritório central que fica em Cariacica. Então com a falta de proximidade, que eu falei lá no início, com o homem do campo, ou seja, para fazer pequenos licenciamentos, tinha que sair lá de Nova Venécia, por exemplo e vir a Cariacica protocolar um processo. Muitas das vezes contratar pessoas para fazer isso, então gastando muito, então as atividades agropecuárias, boa parte delas foram repassadas para o órgão, para então desenvolver essas atividades. (Entrevistado 1)

E ainda, segundo o entrevistado 2, a presença do Idaf em todo o estado com unidades de atendimento em quase todos os municípios, foi uma das justificativas para que as unidades de conservação fossem transferidas do Idaf para o lema, embora não se trate da justificativa principal, mas juntamente com a consideração de que o lema é um órgão exclusivo para tratar das questões do meio ambiente, não havia razão para que essas unidades de conservação fossem administradas por outro órgão. As unidades foram transferidas do Idaf para o lema conforme Lei 8.589 de 2007 do Estado do Espírito Santo:

Art. 1º Ficam transferidas do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo - IDAF para o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - IEMA a gestão das unidades de conservação abaixo relacionadas:

- I - o Parque Estadual da Cachoeira da Fumaça;
- II - o Parque Estadual da Pedra Azul;
- III - o Parque Estadual do Forno Grande;
- IV - a Reserva Biológica Duas Bocas;
- V - o Parque Estadual Mata das Flores.

Quando comparado com órgãos similares de outros estados, a característica de estar presente em todo o estado também aparece como elemento diferenciador do Idaf:

Nos outros estados, nenhum outro estado tem essa configuração que a gente tem de ter escritório em todos os municípios, então isso facilita muito a proximidade, e a gente consegue ter êxito em algumas questões que

---

construção de alambiques. Não são os licenciamentos ambientais relacionados com as indústrias, como os licenciamentos para extração de pedras ornamentais.

alguns outros estados ainda estão engatinhando e agente consegue avançar bastante. (Entrevistado 1)

Nessa categoria, o Idaf é reforçado, nas falas dos gestores, como um órgão de onipresença dentro do estado, algo que o tornaria único, inclusive em termos identitários, e que o distinguiria de outras organizações segundo as falas dos entrevistados, tanto do sistema da agricultura e meio ambiente do próprio estado quanto aos órgãos que desempenham atividades similares em outros estados. O fato de haver um escritório em cada município do estado é visto pelos gestores como o elemento que diferencia o Idaf das outras organizações públicas. Essas outras organizações públicas são aquelas que os próprios gestores escolheram comparar o Idaf, por isso não se trata de afirmar que o Idaf é a única organização pública com escritórios em todos os municípios do estado onde atua, mas sim que os gestores apontaram essa característica como distintiva e diferenciadora da organização quando comparada com essas outras organizações.

Dessa forma, os gestores entrevistados agrupavam as atividades no órgão utilizando a característica de atividade que precisa estar próxima ao homem do campo, ainda que essas atividades não tenham muita afinidade e correlações entre elas como se analisará no tópico seguinte.

#### **4.2.3 Ecletismo: Várias Atribuições, Um Único Órgão**

O Idaf é apontado como um órgão com uma multiplicidade de atribuições muito grande, incluindo atividades que não necessariamente possuem correlações umas com as outras, na visão dos entrevistados: “você pega dois departamentos, um da área animal, outro da área vegetal, que têm uma mesma missão [...] as outras áreas são objetivos distintos [...] que não têm nada a ver com os objetivos de defesa” (Entrevistado 3).

Na visão dos gestores entrevistados, isso pode ser considerado tanto uma característica positiva quanto negativa. Ela é considerada positiva, do ponto de vista da economicidade de recursos, nos momentos em que é usada como justificativa para se ter a presença de todas essas atividades em todos os municípios, sem precisar ter uma quantidade grande de profissionais. Isso porque um mesmo profissional pode desempenhar diversas atividades, mesmo que não haja afinidades entre elas. Por exemplo, o engenheiro agrônomo é o profissional dentro do Idaf que:

Faz tanto a parte de defesa e inspeção vegetal como a parte de recursos naturais e terras e cartografia, então ele tem que ser um técnico multidisciplinar, que tem condições de trabalhar, muitas vezes, em diversas áreas distintas. Em um mesmo dia ele pode sair para fazer uma vistoria em uma lavoura de banana para verificar uma ocorrência de moko da bananeira [doença causado pela bactéria *Ralstonia solanacearum* Smith (*Pseudomonas solanacearum*), raça 2], por exemplo, e depois do almoço fazer uma vistoria para elaboração de um cadastro ambiental rural e no final da tarde fazer um laudo de vistoria para legitimação de uma área devoluta" (Entrevistado 1).

Se não fosse assim, segundo os entrevistados, o estado possivelmente precisaria de muito mais profissionais para manter o mesmo atendimento em todos os municípios.

Já como característica negativa, a multiplicidade de atribuições é apontada como inconveniente e que provoca conflitos internos dentro da organização e, por isso, o Entrevistado 3 considera que o Idaf deveria ser dividido em mais de uma organização como forma de melhorar a gestão. Para o Entrevistado 3:

Na minha área, por exemplo, a gente trabalha, a gente é capacitado, recebe treinamentos fora do Espírito Santo ligados a determinada área e de repente você ter que assumir outras atividades, eu acho que isso daí acaba prejudicando o bom funcionamento da instituição como um todo, muda muito e acaba tendo reflexos também a gestão de pessoas. (Entrevistado 3)

Nota-se o descontentamento na realização de atividades que não as que o servidor estava preparado, mas que passa a realizar sem o devido treinamento, às vezes recebida até mesmo como algo inesperado como é possível inferir no extrato da fala apresentado anteriormente “de repente você ter que assumir outras atividades”.

Ainda, para o entrevistado 3: “para melhorar mais ainda nosso trabalho e para a gente ter uma gestão estratégica na instituição eu acho que até que a defesa agropecuária deveria ser uma agência à parte.” (Entrevistado 3)

A configuração identitária como um processo compartilhado de significados (BORGES; MEDEIROS, 2011) pode ser observada nas falas dos gestores, todavia nota-se que os significados compartilhados não são homogêneos. Ao mesmo tempo em que há a concordância de que o Idaf possui uma diversidade de atividades e responsabilidades, há opiniões divergentes se isso é favorável ao órgão ou não. A questão da identidade respondida pela pergunta “Quem sou eu?” (MEAD, 1967) apesar de bem respondida de forma similar pelos entrevistados, apresentam problematizações com relação a se “o que sou” é realmente o que “eu deveria ser” conforme observado nas falas anteriormente apresentadas.

Outro exemplo é observado na opinião sobre inclusão no Idaf das atividades de licenciamento ambiental que antes eram desempenhadas pelo lema: essas atividades passaram a ser desempenhadas pelos engenheiros agrônômicos e florestais e técnicos agrícolas do Idaf que já tinham outras atividades a serem desenvolvidas anteriormente. Esses profissionais, dentre outros, apesar de já desenvolverem várias outras atividades, passaram a incluir essas novas atividades na sua rotina de trabalho.

Para o Entrevistado 1, essa é uma vantagem do Idaf, pois consegue absorver outras atividades, dado o perfil de multidisciplinaridade que os profissionais possuem. Já para o Entrevistado 3 e para o Entrevistado 2, essas atividades deveriam ser desempenhadas por pessoas diferente, embora de mesma formação, para que se evitem conflitos de atividades.

Vale destacar que as várias atividades atribuídas ao Idaf, apesar de serem diversificadas e em grande número, sempre estão dentro das atividades em que os profissionais do Idaf são competentes para desempenhar. Assim, trata-se de uma organização que tem sob sua responsabilidade uma grande variedade de atividades, e com complexidades, mas que estão dentro das possibilidades de serem operacionalizadas na organização.

Portanto as questões relacionadas às atribuições da organização não estão relacionadas a se o órgão consegue ou não executar essas atividades, mas se, considerando o que o Idaf é, elas deveriam ou não compor o rol de atividades dessa organização. As falas de alguns entrevistados indicam que algumas atividades deveriam estar em organizações diferentes, ainda que o Idaf seja uma organização competente (Entrevistado 1) para desempenhar todas as atividades.

Mesmo aqueles que não explicitaram o desejo de que algumas atividades não estivessem no Idaf, apresentaram em algum momento de seu discurso, o descontentamento com alguma atividade que está no Idaf e que não deveria estar. Um bom exemplo para isso são as atividades de gestão do crédito fundiário através da UTE, que foi apontado pela maioria dos gestores como atividade que não deveria estar no Idaf, pois não tem proximidade com qualquer outra atividade da organização.

Ao analisar a configuração identitária considerando o sentimento de não pertencimento a grupos em que o indivíduo não participa (MACHADO, 2003), pode-se inferir que a UTE, apesar de estar dentro da organização e ser gerenciada pela organização, constitui-se em um grupo do qual os gestores entrevistados não participam. A UTE é o exemplo mais citado pelos entrevistados, mas houve outras falas remetendo ao “não pertencimento”, conforme já apresentado anteriormente.

Serão apresentadas no tópico seguinte as relações do Idaf com a informatização e como se constitui a identidade com base nessa informatização segundo os gestores.

#### **4.2.4 Inovar é Realmente Preciso? O Idaf e a Informatização**

De acordo com relatos obtidos durante a pesquisa, o Idaf possui duas grandes áreas informatizadas: o Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNRE) e o Departamento de Terras e Cartografia. Isso significa que a maioria das atividades desses departamentos é desenvolvida com o apoio de um software no qual é registrado todo o trabalho:

Desenvolvemos um sistema que atendesse as necessidades inicialmente da parte de recursos naturais e terras e cartografia. Ou seja, dentro das quatro grandes áreas que se tem, ou seja, recursos naturais, terras e cartografia, defesa e inspeção animal e defesa e inspeção vegetal, duas delas foram informatizadas ao longo dos últimos dois anos e meio. (Entrevistado 1)

E pretende-se informatizar todo o restante do órgão, a começar pelo Departamento de Defesa e Inspeção Vegetal (DDSV):

Com o sucesso da informatização dessas duas áreas a gente vem ampliando. A parte de defesa e inspeção vegetal já está passando por esse mesmo processo de informatização com o desenvolvimento do Simlam com funcionalidades para novas áreas, e vai ser revolucionário porque a parte de defesa e inspeção vegetal, ela nunca teve um sistema. (Entrevistado 1)

Assim, o “Idaf informatizado” possui um sistema de TI desenvolvido para atender a área de recursos naturais renováveis, tanto no que se refere à fiscalização florestal, quanto aos diversos licenciamentos na área florestal, e também à área de legitimação de terras e cartografia. Essas duas áreas encontram convergência no uso das ferramentas de TI desenvolvidas. Assim, muito do trabalho desenvolvido no Departamento de Terras e Cartografia pode e deve ser usado pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis e o contrário também: “boa parte do órgão [área de recursos naturais e a área de legitimação de terras e cartografia] já tem uma

infraestrutura de TI e de um sistema de informação bem robusto. Então, isso foi um divisor de águas dentro do órgão” (Entrevistado 1)

Embora haja contradições nos discursos que abordaremos mais adiante, o Entrevistado 1 enfatiza ainda mais a identificação do Idaf como um órgão que se desenvolve tecnologicamente mostrando que ganhou alguns prêmios pelo desenvolvimento da informatização na organização:

[O Simlam] rendeu o prêmio inovex de 2013, que é um prêmio importante aqui no estado e reconhecido nacionalmente [...] e esse mesmo projeto foi submetido ao eGov, o eGov já é diferente, ele é exclusivo para tecnologia da informação, que é um prêmio fornecido pela CECOP que é a organização das entidades estaduais de tecnologia da informação. [...] Então nós ganhamos também a nível nacional esse prêmio, ou seja, grandes profissionais da tecnologia da informação reconhecendo que o nosso sistema foi de fato inovador e foi diferenciado (Entrevistado 1)

Por outro lado, identificou-se uma contradição nos discursos dos entrevistados. Segundo alguns pesquisados, há um fraco desempenho percebido da infraestrutura do órgão no que se refere a TI e a principal percepção dessa fraqueza é o desempenho da rede de internet implantada pelo Idaf para atender às unidades descentralizadas por todo o estado:

Eu costumo dizer que a gente tem dois gargalos no interior, [...] uma delas é a velocidade de conexão da internet, que com a informatização, você passa a usar mais essa ferramenta, que é uma ferramenta que exige que você tenha uma boa velocidade para tramitar com os dados, para inserir a informação, fazer o que tem de ser feito e dar o retorno à sociedade. [o segundo argumento refere-se ao uso de profissionais contratados em designação temporária para atendimento nos escritórios no interior do estado que não é argumento para o assunto aqui tratado.] (Entrevistado 4)

Isso identifica a organização como de pouco desenvolvimento no que se refere a TI, o que nos parece um paradoxo, mas que são duas visões distintas da informatização apresentadas, com base em argumentos fundamentados em percepções dos gestores entrevistados, de distintos recursos da área de tecnologia da informação. A mesma organização que possui sistemas informatizados reconhecidos como muito bons pelas premiações recebidas, é também uma organização criticada quanto ao desenvolvimento em outras áreas de TI que influenciam inclusive no uso desses sistemas informatizados.

Assim, considerando como os entrevistados veem a organização, há uma diversidade de entendimentos sobre a informatização da organização. E, pela análise das falas, não se trata de discordâncias entre o que está informatizado ou

não, mas sim do que se considera importante no que se refere à informatização. Por exemplo: o Entrevistado 1 baseou-se na informatização em áreas que considera importante:

Desenvolvemos um sistema que atendesse as necessidades inicialmente da parte de recursos naturais e terras e cartografia, ou seja, dentro das quatro grandes áreas que se tem, ou seja, recursos naturais, terras e cartografia, defesa e inspeção animal e defesa e inspeção vegetal, duas delas foram informatizadas ao longo dos últimos dois anos e meio. (Entrevistado 1).

E o Entrevistado 4 baseou-se na insuficiência da velocidade da conexão da internet no interior.

Isso revela, novamente, uma configuração identitária vista pelos gestores como um processo compartilhado, não homogêneo, dos significados construídos a respeito da organização, conforme visto em Borges e Medeiros (2011). As várias visões compartilhadas da informatização do Idaf, baseiam-se nas mesmas características observáveis, porém cada entrevistado escolheu atribuir maior importância a aspectos diferentes da informatização, levando à contraditoriedade apresentada.

Observa-se que a percepção quanto à informatização de cada gestor está relacionada ao seu cotidiano. No caso do Entrevistado 1, ter participado do desenvolvimento do sistema de gestão e inclusive da premiação desse sistema faz com que se dê maior valorização a esse sistema do que a questões relacionadas ao uso de ferramentas informatizadas e às demandas no interior do estado, já que esse gestor não participa atualmente daquele cotidiano. Por outro lado, problemas com a velocidade da internet é, para o Entrevistado 4, considerado mais importante que um sistema que ele não participou diretamente da construção e não acompanhou de perto as premiações.

Apesar disso, o nível de informatização do Idaf contribuiu tecnicamente para que outras atividades (aquelas transferidas de outros órgãos) pudessem ser incluídas no rol de atividades desenvolvidas pelo Idaf. Por um lado, essa informatização oferece uma forma padronizada de registro das atividades e um controle maior, e por outro se tem que, uma vez consolidadas, essas novas atividades dentro do Idaf, já não faz mais sentido retirá-las do órgão, já que estão sendo controladas pelos sistemas informatizados do Idaf. Portanto a informatização contribuiu para uma maior

aceitação das atividades vindas de outros órgãos e, conseqüentemente, para uma menor rejeição dessas atividades.

Após apresentadas as análises acerca da informatização na visão dos gestores, será apresentado no próximo tópico as análises sobre a categoria da visão dos gestores sobre o planejamento estratégico da organização.

#### **4.2.5 Um Órgão Estratégico sem Planejamento Estratégico**

O discurso dos gestores põe o Idaf como um órgão altamente importante para o estado, um órgão estratégico. Conforme Entrevistado 4, Entrevistado 1 e Entrevistado 3:

O Idaf tem programas fantásticos, né, que permitiria nós mostrarmos à sociedade a nossa importância, porque eu acho que nós do Idaf, não tivemos ainda a condição financeira de mostrar à sociedade a importância do trabalho que nós desenvolvemos. (Entrevistado 4)

O Idaf é tão importante que nenhum projeto é instalado sem que algum técnico nosso vá lá, pelo menos para dizer que não tem problema nenhum, mas tem que ter um laudo do Idaf para dar seguimento à maioria das atividades que são desenvolvidas no estado. (Entrevistado 1)

Então, eu entendo o Idaf como uma instituição extremamente importante e estratégica para o estado. (Entrevistado 3)

Contudo, destaca-se que essa importância refere-se a uma relevância do ponto de vista do Estado e não necessariamente do Governo do Estado, isto é, a importância restringe-se aos benefícios que a instituição propicia à população e ao território estadual, mas tem pouca importância para o governante que administra esse território.

O Idaf existe, na visão dos gestores, como um órgão para cumprimento de políticas de Estado e não para cumprimento de políticas de governo. As políticas de governo até atrapalham o bom desenvolvimento das atividades do órgão, para o entrevistado 2:

O perfil dele [do Idaf] é de um órgão de fiscalização, um órgão fiscalizador, então isso precisa ser bem entendido pela administração pública, e às vezes, em alguns momentos isso limita um pouco, traz alguns conflitos porque a gestão pública, ela tem que conciliar tanto o desenvolvimento do lado político como o lado técnico, então em alguns momentos isso precisa ser melhor administrado. (Entrevistado 2)

O Entrevistado 3 relaciona possíveis influências políticas nas atividades desempenhadas pelo órgão:

Então, coisas que são extremamente comuns nas atividades de defesa que é você interditar uma propriedade, ou interditar um estabelecimento de abate de animais, você tem certa dificuldade para fazer, nesse sentido você tem muita influência de fora, influência do governo que muitas das vezes não enxerga benefício desse trabalho. Então são esses exemplos, mais ou menos, que a gente se depara no dia-a-dia e que acaba atrapalhando o nosso trabalho, né, são coisas que a gente entende que é super natural, super normal, você ir lá e interditar uma propriedade e fazer um procedimento visando exatamente um malefício maior que possa surgir e, muitas das vezes, a gente é mal interpretado dentro da própria administração pública. (Entrevistado 3)

Percebe-se que o uso da expressão “mal interpretado” pode significar que a administração pública (notadamente influenciada politicamente) às vezes impede o bom trabalho pretendido pelos servidores do Idaf, que nesse caso seria interditar uma propriedade visando evitar malefícios maiores à população. Nesse sentido o entrevistado apresenta sua indignação, pois apesar de interpretar como “super natural” a interdição de uma propriedade no caso esboçado, é impedido de realizá-la (a interdição) por influências políticas. A utilização de “padrinhos” para contornar questões legais que sem eles não seria possível é apresentado por Motta (1996).

Apesar disso, a grande importância estratégica das atividades do Idaf para o Estado do Espírito Santo, segundo os entrevistados, o tornaria supostamente “blindado” às políticas de governo, quando elas têm influência negativa nas atividades do órgão, pois “o governo não tem muito como mexer, porque as atividades, ela é uma atribuição por lei.” (Entrevistado 2). Por outro olhar é possível verificar que a fala do Entrevistado 2 mostra que a função do Idaf não pode ser eliminada, ou alterada, pelo governo por questões políticas porque, ao fazer isso, o governo estaria agindo de forma ilegal.

Observa-se, nos discursos dos entrevistados 2 e 3, uma discordância quando se trata de influências políticas externas; enquanto o entrevistado 3 afirma haver esse tipo de influência o entrevistado 2 afirma que o Idaf é “blindado” quanto a esse tipo de influência, por se tratar de um órgão que precisa cumprir a legislação e haveria, portanto, pouca margem para influência externa. O entrevistado 3 apresenta uma visão mais calcada nos acontecimentos do dia-a-dia (no cotidiano) enquanto que o entrevistado 2 preferiu resguardar-se com o que a legislação apregoa.

Todavia, é comum o entendimento dos entrevistados quanto à importância estratégica do Idaf tanto no viés econômico quanto no viés da saúde pública. No viés econômico o Idaf garante que produtos de origem animal e vegetal produzidos

no estado atendam a padrões sanitários atestados pelo órgão (segundo o Entrevistado 3), e com isso não corram o risco de não poderem ser comercializados<sup>15</sup>. Já no viés de saúde, o Idaf garante que produtos também de origem animal e vegetal produzidos, industrializados e comercializados no estado estejam livres de doenças que possam acometer a sociedade.

Pode-se notar pelas falas de alguns gestores, que o Idaf tem uma importância política que não pode ser descartada pelos governos, e está relacionada ao caráter fiscalizatório da organização. Esse caráter faz com que o governo o veja como uma ameaça à implantação de alguns projetos do governo, por exemplo: quando o governo deseja construir uma estrada deverá obter do Idaf a licença ambiental para esse projeto e conflitos de interesses podem surgir.

Ainda com a importância estratégica observada nas falas dos gestores, o Idaf não possui um planejamento estratégico, que na visão dos gestores seria fundamental para que o órgão possa melhorar sua gestão. A visão de futuro do Idaf na percepção dos gestores é ter um planejamento estratégico. O

planejamento estratégico seria, seria não, vai ser importante. Tem muitas coisas que acontece no Idaf que vem lá da década de 60, e a parte de terras e cartografia, de recursos naturais, assim como a parte de defesa e inspeção animal principalmente, tem hora que você tem que parar e rever tudo que você está fazendo para chegar a tentar fazer uma reflexão, e eu acho que em algumas áreas está faltando a gente fazer isso. As pessoas estão fazendo certas coisas, que estão fazendo porque estão fazendo de 70 anos, 60 anos, 40 anos, 20 anos, e a gente sabe que é insustentável em alguns casos. (Entrevistado 1)

E

a gente sempre tem alguma carência aqui e acolá que precisam ser suplementadas e eu acho que isso aí nós temos um grande ganho na medida em que nós tivermos um planejamento estratégico bem feito, bem estruturado, amplo para toda a instituição, nós conseguirmos trabalhar tendo como norma esse planejamento estratégico. Aí sim, nós conseguiremos dar um salto de qualidade, um salto muito grande inclusive com relação ao nosso público. (Entrevistado 2)

Aqui, novamente, pode-se apontar uma contradição nos discursos uma vez que, como vimos nas outras categorias, o Idaf é apontado como sendo uma organização com uma diversidade muito grande de atividades, e essas atividades muitas vezes

---

<sup>15</sup> Os produtos de origem animal e vegetal precisam seguir determinadas exigências legais. Essas exigências, muitas vezes tem caráter econômico, sem que haja problemas de saúde humana. Por exemplo, a vacinação contra febre aftosa do gado bovino ocorre por exigência dos países que importam a carne produzida no estado e para garantir maior produtividade do gado.

não tem correlação umas com as outras, o que possivelmente poderia ser abrandado com um planejamento estratégico. Não ter planejamento estratégico pode ser uma forma de garantir que a grande diversidade de atividades sem correlação umas com as outras sejam mantidas no Idaf, uma vez que, em geral, o planejamento estratégico tradicional busca focar a linha de atuação de uma organização.

Outra contradição quanto ao planejamento estratégico é apontada quanto a gestão de pessoas pelo Entrevistado 3 que a vê como o maior desafio para a o seu grupo: “os maiores desafios que eu enxergo na minha área são justamente os desafios inerentes à gestão de pessoas” Entrevistado 3. Aliado a isso, os profissionais do Idaf possuem responsabilidades diversas, que são fruto da grande variedade de atividades da organização. Um planejamento estratégico que abarque essas questões também as abrandaria.

Pode-se inferir que os esforços em direção à gestão de pessoas no Idaf não tem sido suficiente para que esse gerenciamento seja satisfatório, tanto que é apontado pelo Entrevistado 3 como um dos maiores desafios da sua gestão. É preciso destacar que a política de gestão de pessoas do Idaf é determinada pelo planejamento do estado, ou seja, há uma política geral para o estado todo abrangendo planos de cargos e salários, incentivos e punições dentre outros que se aplica a todos os órgãos do estado. Pouco é realizado dentro do próprio órgão, ainda que se tenha um setor de RH (recursos humanos) dentro da própria organização. Esse setor de RH tem como objetivo principal o controle da folha de pagamentos e muito pouco faz para o desenvolvimento de pessoal.

Ainda que tenha pontos negativos em não se ter um planejamento estratégico, isso pode ter contribuído para que as modificações no contexto da agropecuária no que se refere ao Idaf. Isso porque, em não se tendo um planejamento estratégico, provavelmente não se tem uma missão, uma visão de futuro e objetivos claros e disseminados em toda a organização. A entrada de uma nova atividade, ou a retirada de outra, pode não ser questionada em termos dessa visão, dessa missão e desses objetivos.

Assim, não ter um planejamento estratégico orienta as ações dos indivíduos na organização levando a configurá-la de uma maneira específica e provavelmente

distinta daquela que seria se o Idaf tivesse um planejamento estratégico. O que o Idaf é tem muita relação com essa característica, visto que um planejamento estratégico pode levar o Idaf a ter um foco mais centrado em algumas atividades e eliminar outras que deverão ser levadas para outros órgãos do estado.

Além disso, como o Idaf, se comparado com o lema e o Incaper, é o único que não tem planejamento estratégico, os gestores entrevistados atribuem grande importância a essa característica. Embora, ela possa não ser duradoura, a característica de uma instituição sem planejamento estratégico está nas mentes e nos discursos dos gestores com um símbolo do que o Idaf também é: uma organização desprovida de planejamento estratégico.

Assim, tendo interpretado os dados apresenta-se, no próximo tópico, as considerações finais, seção na qual se apresentam as principais considerações decorrentes da análise dos resultados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o objetivo desse trabalho, que foi o de compreender as relações entre as transformações no contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária e as configurações identitárias manifestadas por gestores, podem-se tecer algumas afirmações após a realização das análises dos dados coletados apresentadas no tópico anterior.

Com base nos dados analisados, chegou-se a duas configurações identitárias centrais que remetem ao sentimento do entrevistado do que se considera ser o Idaf enquanto organização, bem como o que se considera não ser o Idaf. O achado encontra arrimo nos estudos de Machado (2003) que explica que uma identidade é construída pelo sentimento de pertencimento do indivíduo ao seu grupo e pelo sentimento de não pertencimento a grupos em que o indivíduo não participa. Assim, tendo em mente tais preceitos que relacionam a identidade a noções de identificação e distintividade, essas configurações permitiram identificar o Idaf como único e distinto de outras organizações. Essas configurações centrais foram nomeadas de “O Idaf Igual” e “O Idaf diferente”.

Vale destacar que o sentimento de identificação da organização com o contexto da defesa agropecuária fora realizado com organizações que os próprios gestores entrevistados escolheram comparar o Idaf. Em geral essa comparação foi realizada com o lema e com o Incaper, organizações que pertencem ao contexto da defesa sanitária no Estado e às ações relacionadas ao meio ambiente.

Assim, na configuração “O Idaf Igual”, interpretaram-se as categorias “apego às rotinas” e “apego ao poder” que, embora possam estar presentes em todos os tipos de organização, foram analisadas com base nas falas dos entrevistados e foram apontadas como características que aproximam o Idaf de outras organizações. Assim, essas categorias identificam o Idaf como uma organização pública e permitiram, segundo os gestores, que o Idaf aceitasse algumas alterações estruturais sem muita rejeição.

Outras categorias de análise foram mapeadas com base na percepção dos gestores com relação ao que torna o Idaf diferente de outras organizações do contexto. A

distinção é apontada por autores (ALBERT; WHETTEN, 1985; PRATT, 2000) como uma das principais características da identidade organizacional.

A organização Idaf tem um caráter fiscalizatório que é visto pelos gestores com o que distingue essa organização das demais. Para os gestores entrevistados, o simbolismo do fiscal agropecuário é mais forte que o próprio simbolismo da gestão, o que pode ter explicação na luta dos servidores que atuam como fiscais (e também os gestores que assim atuam), na busca do reconhecimento da carreira de fiscal agropecuário no estado. Este achado vai ao encontro do senso de corporativismo delineado por Merton (1970) que freia a competição nas organizações públicas.

Assim, o caráter fiscalizatório contribuiu para que algumas atividades de fiscalização, que tem forte identificação com o Idaf, fossem transferidas de outros órgãos para o Idaf, bem como faz com que o Idaf se sinta como o órgão que não deveria executar algumas atividades que não são de fiscalização e que hoje executa. A fiscalização é, portanto, central para o Idaf e balizou decisões da formação do Idaf e de suas relações dentro do contexto agropecuário.

A presença do Idaf na maioria dos municípios do estado é uma característica tida como diferenciadora dos outros órgãos e que aproxima o Idaf de seu usuário. Essa presença é argumento, segundo os gestores, para que algumas atividades de outros órgãos fossem transferidas para o Idaf com a justificativa de que o Idaf a executaria melhor por estar em todos os municípios, ainda que essas atividades não tivessem muita afinidade com outras executadas pelo Idaf. Assim, a presença do Idaf nos municípios é vista pelos gestores como algo que o diferenciaria de outras organizações do contexto sanitário. Além disso, seria algo que teria influência na formação da autarquia, visto que algumas atividades passaram a ser de responsabilidade do Idaf com a justificativa de que o usuário da atividade precisava que ela estivesse acessível na cidade onde o usuário está, não sendo necessário que se tenha que vir até a capital do Estado para fazer uso do serviço.

Todavia essas outras organizações, que os gestores escolheram comparar com o Idaf, trata-se principalmente do lema, que tem apenas uma unidade central na região metropolitana de Vitória e às outras organizações similares ao Idaf nos outros estados. Os gestores escolheram por conveniência essas organizações e não utilizaram o Incaper para comparações, pois, em sua visão, tal aproximação não

ajudaria na argumentação, visto que o Incaper também tem unidades descentralizadas em todos os municípios do estado.

Verificou-se que a recepção dessas atividades que não tinham afinidades com as atividades do Idaf puderam ser atribuídas ao órgão, e uma das justificativas, segundo os gestores entrevistados, encontrava arrimo na grande diversidade de formações dos profissionais da organização, permitido que várias atividades pudessem ser realizadas pelos profissionais do Idaf. Alguns gestores consideraram adequado que as atividades estivessem no órgão, e entendiam que não havia razões para que as atividades saíssem do Idaf, uma vez que não há haveria mais rejeição, além de o Idaf passar a ser o órgão com a “expertise” para realizar tais atividades.

Assim, ser um órgão com possibilidade de realizar uma diversidade de atividades muito grande, dada pela formação de seus profissionais, contribuiu decisivamente para que as atividades vindas de outros órgãos fossem incluídas junto com as atividades já existentes no Idaf, e ainda que, mesmo sem afinidade com as outras atividades, pudessem ser realizadas com menos rejeição.

A visão do Idaf como um órgão que se preocupa com o desenvolvimento tecnológico através da informatização contribuiu para consolidação no Idaf das atividades vindas de outros órgãos e, conseqüentemente, para uma menor rejeição dessas atividades. Assim que atividades, ainda que não tivessem similaridades com outras atividades do órgão, passam a ter o controle pela informatização, elas passam a ser mais aceitas pela organização, pois a sua transferência para outra organização implicaria em transferir também o controle informatizado, ou por outro olhar, a perda do esforço de informatização do controle dessas atividades.

Destarte, para os gestores entrevistados, o esforço de informatização trouxe uma grande satisfação aos funcionários do Idaf pelas premiações recebidas, tanto no estado como em nível nacional, e essa satisfação é vista pelos gestores como sendo de grande relevância “definindo” o Idaf como uma organização que se preocupa com os aspectos da informatização. Ainda que existam outras visões da informatização na organização nas falas dos gestores, percebe-se que o desenvolvimento dos sistemas informatizados está incrustado na organização tendo implicações sobre a

identidade percebida pelos gestores entrevistados, sendo uma importante característica para a orientação das ações desses gestores.

E, por fim, a concepção da organização como um órgão sem planejamento estratégico atuou contribuindo para as modificações no contexto da agropecuária no que se refere ao Idaf, pois em não se tendo um planejamento estratégico, provavelmente não se tem uma missão, uma visão de futuro e objetivos claros e disseminados em toda a organização. Assim, ao receber novas atividades vindas de outros órgãos do contexto agropecuário, não havia como relacioná-los com o planejamento estratégico, já que esse não existia.

A falta de um planejamento estratégico, certamente contribuiu para que não se encontrasse uma argumentação mais forte para rejeitar atividades que não tinham proximidade conceitual com as já existentes. Tal argumentação, além de não poder ter sido usada, não encontrará espaço nem mesmo com o desenvolvimento de um planejamento estratégico na atualidade, pois com a consolidação das atividades dentro da organização, é provável que a missão, a visão de futuro e os objetivos abarquem a maioria das atividades existentes independente do grau de afinidade de umas com as outras.

Essa falta de planejamento estratégico é considerada pelos gestores como definidora da identidade, pois as outras organizações comparadas possuem planejamento estratégico definido e em uso. Além disso, há pouca esperança de que o Idaf irá fazer o seu planejamento estratégico, apesar da grande importância atribuída a ele pelos gestores, o sentimento é que a falta de planejamento estratégico será duradoura ao menos durante algum tempo.

Entende-se que o presente trabalho apresentou os estudos de identidade na organização Idaf e contribuiu para a compreensão de suas configurações identitárias na ótica dos gestores dessa autarquia. As categorias descritas e interpretadas à luz do referencial teórico levaram a uma compreensão de como as transformações no contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária se relacionam com as configurações identitárias no Idaf por um olhar dos gestores.

O estudo contribui para o entendimento da visão dos gestores sobre o que é o Idaf enquanto organização e convida a própria organização a refletir sobre essas configurações identitárias, interpretada com base nos discursos dos gestores.

Entender como as alterações no contexto, em que essa organização está inserida, se relacionam com a configuração identitária estudada poderá abrir novas oportunidades no agir da gestão, podendo estender-se inclusive a outras organizações públicas. Espera-se, portanto, que as análises e resultados dessa dissertação possam servir de substrato para discussões sobre configurações identitárias dessa e de outras organizações.

O agir da gestão é impulsionado por essas características, que nesse estudo, são as categorias encontradas. Assim a interpretação mais aprofundada sobre como essas categorias são entendidas por esses gestores, em seus discursos, conduz ao entendimento dos processos indenitários que conduziram a ação desses gestores.

Este trabalho contribui, ainda, corroborando com a concepção interpretativista da identidade como “fluxo e processo de construção e compartilhamento coletivo (porém não necessariamente homogêneo) de significados pelos membros da organização” (BORGES; MEDEIROS, 2011, p. 134-135). As categorias analisadas foram descritas de forma a contribuir com o entendimento de como se dá essa construção e esse compartilhamento naquele *locus* de estudo.

Como estudos futuros, podem-se sugerir algumas possibilidades. Uma primeira sugestão é de que o mesmo estudo seja realizado tendo como sujeitos da pesquisa os servidores da organização que não são gestores, em análise para capturar a configuração identitária com base nos discursos desses sujeitos, e posteriormente para uma comparação entre as configurações identitárias baseadas nos discursos dos gestores e dos não gestores. Acredita-se que as características singulares dessa organização levarão a novos e relevantes achados para o estudo sugerido, considerando-se, principalmente, as questões relacionadas à atuação fiscalizadora dos gestores e chefiados que parece os aproximar mais do que as relação chefes *versus* chefiados os separam.

Também, sugere-se, para trabalhos futuros a o estuda das configurações identitárias nas outras organizações similares ao Idaf nos outros estados brasileiros, ou mesmo fora do Brasil e comparações com o presente trabalho.

Especificamente a identificação dos servidores do Idaf como fiscais agropecuários é algo que precisa de um aprofundamento maior, podendo ser objeto central de

estudos futuros. O momento é bastante apropriado para tal estudo, visto que nos últimos anos houve um fortalecimento nessa identificação.

Outra possibilidade é a aplicação dessa mesma pesquisa no lema e no Incaper, organizações que formam o contexto sanitário aqui compreendido, e que foram citadas pelos gestores como relevantes na comparação com o Idaf. A partir de tais estudos poderiam ser analisadas, comparativamente, as aproximações e divergências entre os discursos dos gestores de cada organização.

## REFERÊNCIAS

- ALBERT, S.; WHETTEN, D. A. Organizational identity. **Research in Organizational Behavior**. v. 7, p. 263-295, 1985.
- BELTRÃO, R. E. V.; NOGUEIRA, F. D. A. A Pesquisa Documental nos Estudos Recentes em Administração Pública e Gestão Social no Brasil. In XXXV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 26ª. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BEYDA, T. T.; MACEDO-SOARES, T. D. L. V. A. D. Identidade organizacional: análise crítica da produção acadêmica brasileira de 2004 a 2009. **Revista de Administração da USP**. São Paulo, v. 4, n. 45, p. 400-414, 2010.
- BORGES, J. F.; MEDEIROS, C. R. D. O. "Aprecie com Moderação": A identidade da Organização como Drama e Atos de Performance. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 51, n. 2, p. 132-142, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J.; SACHS, I. **Brasil: Um Século de Transformações**. 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, v. 1, 2001. p. 222-259.
- CALDAS, M. P.; WOOD JÚNIOR, T. Identidade Organizacional. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 37, n. 1, p. 6-17, 1997.
- CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, 2000.
- CARRIERI, A. D. P.; SOUZA, M. M. P. D.; ALMEIDA, G. O. Feirante ou barraqueiro? Identidades e estratégias na feira do jubileu. **Revista Economia & Gestão**. Belo Horizonte, v. 8, n. 17, p. 70-87, 2008.
- CARVALHO, K. G. **Direito Constitucional Didático**. 20ª. Belo Horizonte: Del Rey, v. 1, 2013.
- CHU, R. A.; WOOD JÚNIOR, T. Cultura organizacional brasileira pós-globalização: global ou local? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 969-991, 2008.
- CORNELISSEN, J. P.; HASLAM, S. A.; BALMER, J. M. T. Social Identity, Organizational Identity and Corporate Identity: Towards an Integrated Understanding of Processes, Patternings and Products. **British Journal of Management**. 18, 2007. s1-s16.
- DUTTON, J. E.; DUKERICH, J. M. Keeping An Eye on the Mirror: Image and Identity In Organizational Adaptation. **Aus: Academy of management journal**. Cheltenham, v. 34, n. 3, p. 236-273, 2008.

FREITAS, A. B. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 2009. Cap. 2, p. 38-54.

GASKEL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKEL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 11<sup>a</sup>. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. Cap. 3, p. 64-89.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4<sup>a</sup>. São Paulo: Atlas, 2008.

GIOIA, D. A.; SCHULTZ, M.; CORLEY, K. G. Organizational Identity, Image, and Adaptive Instability. **Academy of Management**. v. 25, p. 63-81, 2000.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar 81**. Vitória: [s.n.], 1996.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar 197**. Vitória: [s.n.], 2001.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Decreto 1469-R**. Vitória: [s.n.], 2005.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar 298**. Vitória: ES, 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar 699**. [S.I.]: [s.n.], 2013.

GUERRA, A. C.; FERREIRA, J. C. D. S. F.; MORAIS, K. D. Função Gerencial No Serviço Público: Uma Análise Bibliográfica a Partir dos Trabalhos Publicados no Brasil no Quinquênio 2007 - 2011. **Anais....** Rio de Janeiro, Set/2013.

HATCH, M. J.; SCHULTZ, M. Relation between organizational culture, identity and image. **European Journal of Marketing**. 37, 1997. 356-365.

HATCH, M. J.; SCHULTZ, M. The dynamics of organizational identity. **Human Relations**. 55, n. 8, Ago/2002. 989-1018.

HELAL, D. H.; DIEGUES, G. C. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos da administração pública de Caeté - MG. **Administração Pública e Gestão Social**. v. 1, n. 1, p. 23-45, 2009.

INSTITUTO DE DEFESA AGROPECUÁRIA E FLORESTAL DO ES. **Informativo Especial do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo**. Vitória: [s.n.], 2010.

INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. O que são Unidades de Conservação. **Site Institucional do lema**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao>>. Acessado em: 10/mar/2015.

JUNQUILHO, G. S. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**. v. 38, n. 1, p. 137-157, 2004.

- KRIPPENDORFF, K. **Metodologia de análisis de contenido: teoría e práctica**. Barcelona: Ediciones Paidós, 1990.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª. São Paulo: Atlas, 2010.
- LIMA JÚNIOR, O. B. D. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. v. 49, n. 2, p. 5-32, 1998.
- MACHADO, H. V. A Identidade e o Contexto Organizacional: Perspectivas de Análise. **Revista de Administração Contemporânea**. 7, 2003. 51-73.
- MACHADO, H. V. Identidade organizacional: um estudo de caso no contexto da cultura brasileira. **Revista de Administração de Empresas**. v. 4, n. 1, 2005.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L.; NOGUEIRA, E. D. S. Identidade organizacional: um caso de manutenção, outro de mudança. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v. 5, p. spe, 2001.
- MANZINI, E. J. Considerações sobre a entrevista para a pesquisa social em educação especial: um estudo sobre análise de dados. In: JESUS, D. M.; BAPTISTA, C. R.; VICTOR, S. L. **Pesquisa e educação especial: mapeando produções**. Vitória: Edufes, 2012. p. 361-386.
- MARA, A. V.; FONSECA, J. A.; MARQUES, A. L. O processo de identificação organizacional ante a reforma administrativa: um estudo exploratório. **Revista de Administração do Mackenzie**. São Paulo, v. 15, n. 1, p. 49-72, 2014.
- MARINI, C. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**. v. 1, p. Mar/Mai, 2005.
- MARTINS, F. R. Identidade e Estudos Organizacionais: em Direção a um Novo Paradigma? **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**. Recife/PE, v. 11, n. 1, p. 62-82, 2013.
- MEAD, G. H. **Mind, Self, and Society**. London: Chicago Press, v. 1, 1967. 440 p.
- MERTON, R. K. **Sociologia: Teoria e Estrutura**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MINAYO, M. C. D. S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, 2003.
- MOTTA, F. C. P. Cultura e organizações no Brasil. **Escola de Administração de Empresas de São Paulo - FGV**. n. 15, 1996.
- MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à Organização Burocrática**. 2ª. São Paulo: Thomson, 1980.
- MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública - Edição Especial Comemorativa 1967-2007**. p. 87-96, 2007.

- NETO, L. H. D. R. A formação do Estado brasileiro: patrimonialismo, burocracia e corrupção. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**. p. 204-230, 2008.
- NOGUEIRA, E. E. S. Símbolo e Identidade Organizacional – Símbolo e Identidade Organizacional – Função da Figura ou Imagem. **Revista de Administração Contemporânea - Eletrônica**. n. 1, p. 81-96, 2007.
- PAHINS, S. L. L. **Reputação em Organizações Públicas Brasileiras**. [S.l.]: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2012.
- PIMENTEL, T. D.; CARRIERI, A. D. P. A espacialidade na construção da identidade. **Cadernos EBAPE.BR**. v. 9, n. 1, p. 1-21, 2011.
- PIRES, J. C. D. S.; MACEDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-104, 2006.
- PRATT, M. G. The good, the bad and the ambivalent: managing identification among Amway Distributors. **Administrative Science Quarterly**. v. 45, n. 3, p. 456-498, 2000.
- PRATT, M. G.; FOREMAN, P. O. Classifying managerial responses to multiple organizational identities. **The Academy of Management Review**., 2000. 18-42.
- RINDOVA, V. P.; POLLOCK, T. G.; HAYARD, M. L. A. Celebrity firms: the social construction of market popularity. **Academy of Management Review**. v. 31, n. 1, p. 50-71, 2006.
- SANDBERG, J. Competence the basis for a smart workforce. In: GERBER, R. **Training for a smart workforce**. New York: Routledge, 2003.
- SARAVA, L. A. S. Cultura Organizacional em Ambiente Burocrático. **Revista de Administração Pública**. v. 6, n. 1, p. 187-207, 2002.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2009.
- SOUZA, M. M. P. D.; CARRIERI, A. D. P.; FARIA, A. A. M. D. The construction of organizational identity: Discourses on the Brazilian private railroad. **The construction of organizational identity: Discourses on the Brazilian private railroad**. p. 177-192, 2008.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- VASCONCELOS, I. F. G. D.; VASCONCELOS, F. C. D. Identidade, legitimação social e teoria organizacional: contribuições de uma análise sociológica da política de gestão de pessoas da Natura. **Organizações & Sociedade**., 2003. 41-59.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8ª. São Paulo: Atlas, 2007.
- VERGARA, S. C. **Relatórios de pesquisa em administração**. 8ª. São Paulo: Atlas, 2007.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**.  
Tradução de Regis Barbosa e Karem Eusabe Barbosa. 2<sup>a</sup>. DF: Editora daUNB,  
1999. 586 p.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

**Projeto:** Configurações Identitárias de uma Autarquia Pública no contexto da Defesa Sanitária e Inspeção Agropecuária na Ótica dos Gestores

**Apresentação:** este é um projeto de pesquisa para compreensão da identidade organizacional em organizações públicas. Gostaríamos que você contasse com detalhes sobre suas percepções do que significa a organização para você.

1. Descreva o Idaf como se você tivesse que explicá-lo para alguém que não o conhece.
2. Como você percebe o Idaf considerando as outras organizações públicas do sistema da agricultura e do meio ambiente?
3. Como as características da Administração Pública influenciam nas atividades realizadas pelo Idaf?
4. Conte-nos sobre “Como foi o seu ingresso nessa organização?” Compare como a organização era quando você entrou e como é agora. Que mudanças foram notadas por você e como o Idaf lidou com essas mudanças?
  - 4.1. Como você vê os diferentes serviços prestados pelo Idaf? Você percebe afinidades entre eles? Fale-nos sobre como a incorporação desses serviços pode ter influenciado na afinidade/não afinidade entre elas.
5. Como você vê a política de gestão de pessoas no Idaf relacionada às atividades que o órgão executa?
6. Você acha que os projetos políticos governamentais tem influência nas atividades do Idaf?
7. Que desafios você apontaria para a sua atuação como gestor em seu grupo? Você acha que esses desafios são os mesmos dos outros grupos do Idaf?

## APÊNDICE B - AUTORIZAÇÃO DO IDAF PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA NA ORGANIZAÇÃO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO



**Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas**  
Programa de Pós - Graduação em Administração  
Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário  
CEP. 29075.910-ES-Brasil-Tel.(27) 4009-7712  
E-Mail [ppgadm@gmail.com](mailto:ppgadm@gmail.com)  
[www.ppgadm.ufes.br](http://www.ppgadm.ufes.br)

### SOLICITAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE PESQUISA CIENTÍFICA NO IDAF

Vitória, 20 de junho de 2014.

À Presidência da organização: Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo

A linha de pesquisa Organizações e Subjetividades, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGAdm-UFES), tem desenvolvido pesquisas que envolvem questões relacionadas a aspectos humanos e subjetivos nas organizações. Entende-se que organizações são construções sócio-históricas que afetam e articulam a produção de subjetividades, valores, realidades e saberes. Nessa linha de pesquisa já foram defendidas diversas dissertações (<http://www.ppgadm.ufes.br>) sobre os temas: reestruturação produtiva e impactos no mundo do trabalho; cultura e simbolismo organizacional; cultura, política e organizações; participação e subjetividades; gestão de pessoas e subjetividades.

Por isso estamos entrando em contato com Vs<sup>a</sup> Daniel Pombo de Abreu, para solicitar que a organização Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito

Santo faça parte da presente pesquisa, que tem como objetivo “Compreender como as transformações no contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária entre 1996 e 2014 se relacionam com as configurações identitárias manifestadas por gestores nesse contexto”.

Esclarece-se que a forma como a pesquisa está organizada garante a confidencialidade dos dados expostos. Em outras palavras, não serão fornecidos dados que identifiquem os sujeitos envolvidos, em conformidade com os padrões éticos de acordo com a Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde do Ministério da Saúde, que regulamenta pesquisas envolvendo seres humanos.

A pesquisa é de cunho qualitativo e o procedimento de coleta de dados se dará por meio de entrevistas semiestruturadas.

O resultado obtido com esse estudo contribuirá para a produção de um banco de dados empíricos e analíticos sobre o assunto no Espírito Santo, o que contribuirá para o desenvolvimento do conhecimento (por meio da produção de uma dissertação de Mestrado e publicações científicas a serem divulgadas em periódicos nacionais e/ou internacionais).

Esperamos contar com a sua colaboração. Para maiores esclarecimentos, segue contato com os responsáveis pela pesquisa.

Saudações acadêmicas,

José Osmar Gomes

Aluno do Curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo

e-mail: jose@gomes.net.br

Telefone: (27) 99273-1498

## APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO



Programa de  
Pós-graduação  
em Administração  
UFES

**Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas**

Programa de Pós - Graduação em Administração  
Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário  
CEP. 29075.910-ES-Brasil-Tel.(27) 4009-7712  
E-Mail ppgadm@gmail.com  
www.ppgadm.ufes.br

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, \_\_\_\_\_, declaro que fui informado sobre a pesquisa que tem como título “Configurações Identitárias de uma Autarquia Pública no contexto da Defesa Sanitária e Inspeção Agropecuária na Ótica dos Gestores” e também sobre o seu objetivo: “Compreender como as transformações no contexto da defesa sanitária e inspeção agropecuária entre 1996 e 2014 se relacionam com as configurações identitárias manifestadas por gestores nesse contexto”.

Fui igualmente informado(a):

- Que não serei identificado e que as informações obtidas serão utilizadas exclusivamente para essa pesquisa, a qual terá como resultado Dissertação de Mestrado e possíveis artigos científicos;
- Que tenho a liberdade de retirar meu consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo sem nenhum prejuízo à minha pessoa;
- Do sigilo das informações coletadas e da possibilidade de desistência em qualquer circunstância e etapa da pesquisa.

Esta pesquisa é desenvolvida por José Osmar Gomes, aluno do Programa de Pós-graduação - Mestrado em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da UFES - Universidade Federal do Espírito Santo, sob orientação da Profa. Dra. Letícia Dias Fantinel e coorientação do Prof. Dr. Alfredo Rodrigues Leite da Silva.

Vitória, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante

\_\_\_\_\_  
José Osmar Gomes – Pesquisador

