

# Textos para Discussão N° 54

Secretaria do Planejamento e Gestão  
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Os atributos sociais dos funcionários da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul

Jorge Blascoviski Vieira

Porto Alegre, fevereiro de 2009

---

Primeira parte da pesquisa *Elites burocráticas regionais e práticas sindicais: as lutas intraburocráticas dos funcionários da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul*.



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

## SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

**Secretário: Mateus Affonso Bandeira**



### DIRETORIA

**Presidente:** Adelar Fochezatto

**Diretor Técnico:** Octavio Augusto Camargo Conceição

**Diretor Administrativo:** Nóra Angela Gundlach Kraemer

### CENTROS

**Estudos Econômicos e Sociais:** Sônia Rejane Unikowski Teruchkin

**Pesquisa de Emprego e Desemprego:** Roberto da Silva Wiltgen

**Informações Estatísticas:** Adalberto Alves Maia Neto

**Informática:** Luciano Zanuz

**Editoração:** Valesca Casa Nova Nonnig

**Recursos:** Alfredo Crestani

### TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## Os atributos sociais dos funcionários da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul

Jorge Blascoviski Vieira<sup>1</sup>

Economista, técnico da FEE

### Resumo

*Este texto é resultado de uma investigação junto a um grupo de funcionários da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul realizada a partir de uma amostra de 108 agentes, com a aplicação de um questionário composto por 50 variáveis. A análise tem como pano de fundo a tentativa de responder o porquê da existência de uma incongruência entre o que emana do alto comando dessa unidade de governo e os interesses da burocracia que a forma, e que dificulta a produção de consensos. Para dar conta dessa questão, optou-se por focar os atributos sociais e as trajetórias profissionais dos componentes da amostra. Como resultado final, alcançou-se a presença de um expressivo de núcleo de burocratas com vinculações com o campo político e que tinham como bagagem anterior experiências de militância no movimento estudantil, sindical e movimentos sociais.*

**Palavras-chave:** Estado; burocracia; interesse.

### Abstract

*This text is the result of a investigation carried out with 108 employees of Treasury of the Brazilian state of Rio Grande do Sul. Each of the agents answered a questionnaire with 50 options. The analysis tries to understand why there is a difference between what comes from the high command and the interests from the bureaucracy, which makes it harder to reach consensus. In order to do that, it was decided to focus on social attributes and professional backgrounds from the group of employees. As a final result, it was possible to identify a group of bureaucrats who were linked to politics and had been involved with union, student and social movements.*

**Keywords:** State; bureaucracy; interest.

**Classificação do JEL:** H 83

### Introdução

A Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul foi palco de uma série de eventos de disputas de interesses, nos anos 80 e 90, em um leque de temas, variando da questão salarial até a redefinição do grau de responsabilidade (ou fronteira de atuação) dos funcionários. Este artigo é parte de um esforço mais ambicioso, que tem a intenção de iluminar tais acontecimentos intraburocráticos. Poder-se-iam explorar tais disputas sob diferentes ângulos – tanto através das entidades de representação de interesses, focando os atores que formam essa unidade do Estado gaúcho, por exemplo. No entanto, neste primeiro momento, buscar-se-á identificar os recursos sociais de que esse

---

<sup>1</sup> Pesquisador do Núcleo de Políticas Públicas/CEES e Mestre em Ciência Política da UFRGS; [jvieira@fee.tche.br](mailto:jvieira@fee.tche.br)  
Agradeço as críticas e sugestões dos colegas Isabel Ruckert, Marli Mertz, Luiz Roberto Targa, Alfredo Meneghetti, Calino Pacheco, Renato Dal Maso e, em especial, Carlos Winckler, com quem discuti o texto com mais proximidade. Colaboram ainda na confecção desta versão Roberto Caravantes e Rodolfo Daudt.

contingente de burocratas gaúchos são portadores e que, estima-se, robustecem as tomadas de posição na luta por tais interesses.

Para dar conta desse propósito, aplicou-se um questionário em um grupo de funcionários fazendários, composto por 50 variáveis, algumas fechadas e outras abertas. O contingente-base para o estudo aqui exposto abrange a liderança que ocupa postos na hierarquia das entidades de representação e associados, estes na maior parte. Dentre estes, frisa-se que alguns são representantes das entidades nos locais de trabalho. Poder-se-ia afirmar, *grosso modo*, que o grupo analisado forma um tipo de elite dentro da Secretaria da Fazenda. Concomitantemente, realizou-se um conjunto de entrevistas gravadas, com perguntas semi-estruturadas, junto a alguns atores singulares, inclusive ex-Secretários da Fazenda. A base sobre a qual se sustenta este trabalho são os questionários, no entanto, para ilustrar e ampliar a análise de algumas variáveis far-se-á o resgate das entrevistas gravadas.

Cabe apontar que, ao se observar a trajetória histórica da Secretaria da Fazenda como preparação preliminar para esta pesquisa, verificou-se que a implementação de uma burocracia do tipo racional-legal foi engendrada, de modo embrionário, ainda no alvorecer da Primeira República, sob a inspiração positivista de Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros.<sup>2</sup> O processo racionalizador foi aprofundado no final dos anos 40, quando se delineou, de modo mais claro, o aparato burocrático do que é, na atualidade, essa unidade de governo. No entanto, essa racionalidade mostrou-se inconsistente, diante das pressões da burocracia que a forma, em vários momentos, abalando, em algumas situações, o quesito da obediência, por exemplo. A partir daí, foi possível identificar, em mais de uma oportunidade, uma incongruência entre o que emana do alto comando da administração e os interesses dessa burocracia. Dito de outro modo, há uma dificuldade em produzir um consenso entre o que deve ser executado na gestão administrativa da Secretaria da Fazenda e os interesses dos burocratas, como o resultado de um desequilíbrio de poder entre uma parte e outra. O poder, é aqui entendido como a capacidade de um agente de impor sua vontade perante outrem, como formulou, classicamente, Weber. Concebe-se que o poder dos burocratas pode ser gerado em dois níveis: de modo coletivo, nas entidades de representação de interesse; e a partir da tomada de posição individual, com a manipulação dos recursos sociais que os agentes lograram acumular e que compõem o capital de cada um isoladamente.

Neste artigo busca-se explorar essa segunda alternativa, isto é, identificar os atributos sociais dos burocratas que formam a Secretaria da Fazenda do RS e que robustecem suas tomadas de posição. Para focar os atores que compõem essa secretaria, levou-se em consideração a crítica de Offerlé (1998), para quem as análises dos grupos de interesses realizadas a partir do chamado debate neocorporativo seriam generalistas e com uma construção insuficiente dos atores envolvidos.

---

<sup>2</sup> Podem-se citar três exemplos nesse sentido. Júlio de Castilhos, em 1º.11.1894, editou o Ato nº. 74, conformando as atividades das Mesas de Rendas e Coletorias na perspectiva da República. As Mesas de Rendas também foram objeto de um novo regulamento, agora sob o Governo de Borges de Medeiros, em 31.12.1907, com o Decreto nº. 1.234. O dado mais importante para definir o período da República Velha como o que lançou os grandes traços de uma burocracia racional-legal deriva do Decreto nº. 2.432, de 14.07.1919, assinado por Borges de Medeiros e Protásio Alves, que teve como conteúdo o primeiro Regulamento Geral dos Funcionários Públicos do RS.

O modelo orientador na busca de informações para delinear os recursos sociais acumulados pelos agentes em questão levou em consideração as estratégias de pesquisa de Collovald (1985) e Mathiot e Sawicki (1999a; 1999b), bem como a orientação de Fillieule (2001) para quem, se o indivíduo é a unidade pertinente de análise, não é considerado independente das lógicas coletivas que a ele se impõem. Joga papel relevante, neste trabalho, a hipótese de Schneider (1994) de que um dos elementos caracterizadores da burocracia brasileira seria a tendência de circulação nas estruturas do Estado. Em conseqüência, dá-se especial atenção às trajetórias longitudinais dos participantes da pesquisa, buscando combinar essa movimentação com os atributos sociais.

### **A pesquisa e a metodologia**

A Secretaria da Fazenda do RS é composta, na atualidade, por dois conjuntos de funcionários, que têm carreiras separadas, decorrentes de atribuições ou responsabilidades diferenciadas: os técnicos do Tesouro do Estado (TTE's) e os agentes fiscais.<sup>3</sup> Os primeiros são conhecidos como o “nível médio”, envolvidos em atividades auxiliares, e os segundos como o “nível superior”. Tal divisão decorre dos elementos condicionantes para o ingresso, isto é, escolaridade de segundo grau para os técnicos e formação universitária para os demais. O foco da pesquisa, desenvolvido neste artigo, está voltado para os atores que compõem essas duas carreiras.<sup>4</sup>

Apesar de o “nível superior” compor uma carreira, na atualidade, há, dentro dela, uma clara divisão, como produto de uma longa e inconclusa disputa por fronteira de atuação. É importante situar que os agentes fiscais são o resultado da unificação de duas carreiras – dos auditores de finanças públicas com os fiscais de tributos estaduais, que foi implementada durante o governo de Antônio Britto. Esses dois ramos de funcionários possuíam, até então, atribuições e responsabilidades diferenciadas entre si. Os auditores atuavam, basicamente, em duas áreas da Fazenda gaúcha: na contadoria (controle e auditoria) e em todas as atividades relativas à despesa pública. Enquanto isso os fiscais conduziam, com monopólio de atribuições, as atividades administrativas que resultaram na receita pública. A junção do “nível superior”, em um único ramo funcional, e a conseqüente desconstrução dessa divisão do trabalho, foi efetivada com a resistência explícita dos fiscais de tributos, os quais tentaram inúmeras ações para obstaculizar inclusive com medida judicial na corte suprema do País. O cenário, hoje é o de uma existência formal, produto de uma legislação, de uma carreira, mas na presença de dois grupos de funcionários que não se unificaram operacionalmente, em razão da divergência de interesses e concepções, o que conduziu a uma constante vigilância mútua. A face mais visível dessa incompatibilidade está presente no trabalho de representação com a atuação de três entidades: uma representa os auditores fiscais, e as outras duas, os fiscais de

---

<sup>3</sup> O conceito de carreira que se está usando na investigação deriva do formulado por Schneider (1994), que define algumas variáveis para análise, como cargo no ingresso, ocupação de postos na hierarquia institucional, promoções, cedência a outras unidades do Estado (parlamento, prefeituras, etc.) e saída. Em conseqüência, identifica um percurso profissional dos agentes a serem estudados.

<sup>4</sup> Como pano de fundo, deve-se levar em consideração que a representação de interesses dos componentes desses dois ramos de funcionários públicos não se efetiva igualmente em duas entidades, mas em quatro. Os técnicos são representados por um sindicato, mas o “nível superior” trabalha os interesses em três entidades, dois sindicatos e uma associação.

tributos. É importante levar em consideração esse cenário de clivagens, na medida em que ocupa uma parcela expressiva dos movimentos dos agentes e das entidades, o que leva a se considerar a composição presente no cotidiano da Fazenda e não aquela definida na regulamentação formal.

O levantamento das informações foi realizado no período de junho de 2005 a abril de 2006, incluindo-se na pesquisa maior número de funcionários que atuam na unidade central, em Porto Alegre, como fonte de informação. Nesse período, a pesquisa sofreu uma paralisação, em função de uma greve, o que dificultou a aplicação dos questionários. Participaram, em proporção menor, os fazendários lotados em Canoas, cidade da Região Metropolitana de Porto Alegre, bem como um grupo de Caxias do Sul.

A composição da amostra, para viabilizar o estudo, teve como base inicial os funcionários que ocupam o papel de diretores nas entidades de representação de interesses. Além desse conjunto, incorporaram-se na investigação os funcionários que executam a função de correia de transmissão entre a liderança nas entidades e o conjunto de fazendários em seus locais de trabalho. Portanto, a amostra abarca um grupo de agentes que podem ser definidos como um tipo de elite, visto que possuem a qualidade de encaminharem os temas de interesse dos demais funcionários e decidirem em nome desses. Diante disso, aplicados os questionários, atingiu-se o montante de 108 entrevistados, sendo 35 diretores e 73 associados. Os diretores ficaram abaixo do previsto inicialmente, que seria em torno de 50, em função de afastamentos (licença de saúde, viagem, ou lotação em cidade distante no interior), e houve uma receptividade muito expressiva nos locais de trabalho, o que motivou os associados a aderirem à entrevista em proporção maior. No conjunto de 108 havia 33 mulheres (sendo duas dirigentes) e 75 homens (33 são dirigentes), o que indica um contexto de trabalho de predominância masculina o que se expressa no fato de que, tanto os cargos ou postos hierárquicos mais elevados, na estrutura da Secretaria da Fazenda, como na representação das entidades são ocupados por homens. Na parte final do trabalho está exposto um quadro resumo de algumas variáveis empregadas para desenvolver a análise.

### **Os recursos sociais**

O ponto de partida da investigação contido no instrumento de coleta, foi o levantamento de algumas informações biográficas, para situar o perfil do grupo estudado.<sup>5</sup> Assim, os participantes da amostra, em parcela mais expressiva, mais precisamente 67, declararam serem casados, enquanto os demais têm a seguinte distribuição: 15 solteiros, cinco viúvos e 21 separados. O número de filhos é baixo, pois 87 (80%) deles têm até dois filhos, sendo que 26 entrevistados declararam não ter filhos, 18 têm três filhos, dois, quatro filhos e um, com cinco filhos. Portanto, é um grupo social que formou núcleos familiares pequenos. Dos 67 casados, 13 assinalaram que o cônjuge atuava profissionalmente em empresa privada, 35 (32%) informaram que o marido, ou a esposa, trabalhava no setor estatal, 10 tinham cônjuges profissionais liberais e um não atuava profissionalmente. É

---

<sup>5</sup> Na clássica investigação de Martins (1985) tem-se um esforço pioneiro de avaliar alguns atributos da burocracia federal, especialmente aquela ligada às empresas estatais. Dentre os pontos analisados por Martins, merecem ser destacadas as formas de inserção, as fontes de recrutamento e a origem social.

significativo o fato de que 35 dos entrevistados têm um companheiro(a) ligado(a), profissionalmente ao setor público estatal, o que sugere um envolvimento da família, e não de um único membro, nas questões de interesse material junto ao Estado. Assim, também, ocorre de haver casais, ambos funcionários da Secretaria da Fazenda, o que provoca um envolvimento muito expressivo do contexto familiar nas disputas de interesse.

No tocante ao município de nascimento, a distribuição dos dados aponta para uma concentração em Porto Alegre, pois 47 entrevistados (43,5%) assinalaram ter nascido na capital do Estado. O restante do grupo (61) origina-se de uma multiplicidade de localidades do interior, com um número baixo de municípios da Região Metropolitana, o que significa a presença, no quadro de funcionários da Secretaria da Fazenda, de um contingente significativo de indivíduos interioranos. Além disso, não foi constatada a presença de funcionários nascidos em outros estados no conjunto estudado. Quanto à idade, o grupo pode ser considerado maduro, pois apresenta uma média de 50 anos, com o mais velho nascido em 1938 e o mais novo em 1980, embora um expressivo número tenha nascido na década de 50, do século passado (49 entrevistados).

Relativamente à profissão dos antecedentes (pai e mãe), e esta informação foi obtida mediante uma pergunta aberta, obteve-se um leque amplo de profissões. Do total de entrevistados, 16 indicaram que o pai teve uma trajetória profissional com formação universitária, e apenas uma mãe (psicóloga) tinha curso superior. Deve-se ressaltar a ambigüidade de algumas respostas, pois ser advogado, por exemplo, em princípio, não é um indicativo profissional, é tão-somente uma exigência para tal. O importante dos dados alcançados (de 16 pais e uma mãe) está no fato de que esse grupo, em função de algumas aquisições simbólicas realizadas, como capital escolar e capital cultural, situa-se em um estrato médio da estrutura social. Outro grupo importante é aquele com antecedentes ligados ao setor público, porquanto 23 situaram o pai e nove a mãe como sendo funcionários públicos de diferentes estratos, sendo que três entrevistados declaram ter um pai fiscal, funcionário da Secretaria da Fazenda, um indicou a mãe como tendo sido técnica do Tesouro, e outro apontou o pai como sendo auditor. Essas respostas sinalizam um indício de "reprodução" de quadros do Estado, decorrente do fato de que os antecedentes, 23 pais e nove mães, ou 25% e 10%, respectivamente, já estavam inseridos na estrutura da burocracia estatal. Um terceiro grupo significativo é aquele em que os antecedentes são ligados às atividades agrícolas, como pequeno agricultor (10) ou simplesmente agricultor (4). Em menor número foram citados ainda pecuarista, produtor rural (médio), comerciante e outras profissões de, possivelmente, assalariamento (ou pequenas rendas) como ferreiro, comerciário, marceneiro, dentre outras. Atividades ligadas à agricultura também foram citadas como maternas (agricultura ou pequena agricultura), mas duas têm especial destaque: a professora (13, não tendo sido indicado se da rede pública ou privada) e as funções do lar. Em termos gerais, pode-se concluir que as profissões dos antecedentes estão situadas, na escala social, no meio – uma parcela relativamente pequena, com formação universitária – para baixo, a partir da presença de uma variedade de atividades com pequenas rendas. Dito de outro modo, os descendentes daqueles da escala mais elevada da hierarquia social não são recrutados para atividades no núcleo duro do Estado, no caso, a Secretaria da Fazenda.

Ao contabilizar as informações relativas ao capital escolar, variável importante na investigação, constatou-se um predomínio de duas instituições: a Universidade Federal do RS (UFRGS) e a Pontifícia Universidade Católica do RS (PUCRS).<sup>6</sup> A primeira alcançou uma frequência de 39 indicações (36%) e a segunda, de 23 (21%); portanto, esses dois centros são responsáveis por 57% da formação acadêmica dos componentes da amostra. Os demais participantes (43%) afirmaram ter realizado os cursos universitários em diferentes instituições de ensino, basicamente no interior do Estado do RS, sendo que algumas são centros poucos conhecidos ou de menor expressão no mundo acadêmico. Do conjunto de 108 pesquisados, apenas um indicou não ter terminado o curso superior, mais precisamente um Técnico do Tesouro do Estado (TTE). Esses dados indicam que o capital escolar tem uma distribuição homogênea, acumulado por todos os grupos de funcionários, inclusive por aqueles que deveriam portar apenas o segundo grau completo, no caso, os TTE's. A razão para os TTE's possuírem um capital escolar, equivalente ao dos demais grupos, está no fato de que o processo de seleção via concurso público apresenta elevado número de participantes, resultando em uma disputa acirrada. A norma de seleção estabelece a condição de ensino médio, mas a concorrência para o ingresso privilegia aqueles com formação universitária, por conseguinte melhor preparados.

Os resultados alcançados indicam que, apesar da concentração expressiva nas duas universidades, citadas anteriormente, os centros acadêmicos socializadores são diversificados, o que sinaliza o processo de inserção nos quadros da Secretaria Fazenda como um ato dependente, mais da ação do indivíduo do que da passagem por um "viveiro" formador. Isso fica mais evidenciado com o inventário das carreiras acadêmicas, obtido no questionário, dado que, apesar de haver um agrupamento expressivo nos cursos de Ciências Contábeis, Administração de Empresa, Economia e Direito, - em torno de 77% dos componentes da amostra declararam ter essas formações, que são as depositárias dos conhecimentos (Contabilidade, Economia e os vários ramos do Direito) exigidos pelo sistema de recrutamento -, outras formações universitárias aparecem. Nesse sentido, merece destaque a área de Engenharia, em diferentes especialidades, como Civil, Química, Mecânica e Elétrica, mas aparecem cursos pouco, ou nada, relacionados à área de atuação da Secretaria da Fazenda, como, Ciências Sociais, Psicologia, Arquitetura, História, dentre outros. As entrevistas gravadas realizadas, juntamente com os questionários, dão uma pista de que a passagem por cursos preparatórios especializados em concursos públicos é uma prática disseminada para inserção na Fazenda, o que explica uma formação acadêmica tão eclética dessa burocracia.

Um volume relativamente expressivo (26 entrevistados, ou 28%) informou ter realizado outra passagem pela universidade, além daquela inicial exigida para inserção no Estado. Nessa nova aquisição de conhecimentos, o curso que se destaca é o de Direito, visto que 14 dos 26 pesquisados afirmaram ter essa formação, mas também aparecem outras especialidades como Economia e

---

<sup>6</sup> A partir do que formulou Bourdieu, percebe-se que o capital escolar, que produz dividendos e resulta de uma estratégia individual, compõe o capital cultural de um ator social. Tais conceitos perpassam a obra de Bourdieu, e uma boa alternativa para capturá-los está coletânea organizada por Nogueira e Catani (2007) nos capítulos IV (*Os três Estados do capital cultural*) e VI (*O diploma e o cargo: relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução*).

Ciências Contábeis, por exemplo. Tal opção na expansão do capital escolar indica a possível presença de uma estratégia dos funcionários para aprimorarem seus trabalhos cotidianos, na medida em que as atividades da Secretaria da Fazenda exigem uma gama de conhecimento que esses cursos propiciam. Deve ser levada em consideração a peculiaridade do curso de Direito, que abre uma alternativa de atividade, quando ocorre a retirada do serviço ativo, que é a da assessoria tributária. Agregar um novo curso pode ser visto, nesse sentido, sob duas óticas: como um aprofundamento das habilidades para a execução rotineira das tarefas de fiscalização tributária, por exemplo, e também um investimento futuro, viabilizando outra atividade profissional para quando a aposentadoria do serviço público ocorrer. A busca de um segundo curso universitário seria uma característica de todo o conjunto de funcionários? A forma como foi montado o grupo da investigação permite concluir pouco nesse sentido, tão-somente, talvez, admitir que essa estratégia seja um atributo do grupo estudado, visto que estaria mais próxima de ser um elemento diferenciador da cúpula, como elite, perante o conjunto dos liderados. Além disso, não há política de recursos humanos na Fazenda que incentive, mediante retribuições, o adensamento do capital escolar, ou seja, é uma ação individual. A estratégia de ampliação isolada do capital escolar fica mais forte com o isolamento dos casos captado na pesquisa, pois só assim se entenderá o movimento de um fiscal, originalmente engenheiro, que retorna ao espaço universitário para graduação em Economia. Essa formação acadêmica aprimora tecnicamente o trabalho administrativo, no caso de um engenheiro, ao fornecer um leque de habilidades, mas com restritas possibilidades de ação ao se retirar do serviço, se comparada com o curso de Direito.

A ausência de incentivos ao aprofundamento do capital escolar se explicita, de outro modo, na baixa presença de burocratas que ostentem os graus de mestre ou doutor. Conforme os dados da pesquisa, dos 108 entrevistados, 36 indicaram ser especialistas, oito realizaram um curso de mestrado, e apenas um indicou o doutorado.<sup>7</sup> As razões para uma baixa presença de mestres e doutores em uma unidade central como a Secretaria da Fazenda do RS podem ser inúmeras e não deixa de ser surpreendente.

Essa secretaria teve a capacidade de incorporar em seus quadros profissionais de modo concomitante a montagem do parque universitário do País. Isto é, desde o final dos anos quarenta houve uma política para recrutar agentes com formação superior o que permitiu à Fazenda gaúcha ter um grupo de burocratas considerado qualificado, conforme foi enfatizado por diversos entrevistados, inclusive por ex-secretários. Porém, não houve um aprofundamento nesse processo, que significasse a incorporação de funcionários, ou mesmo dos já recrutados, com capital escolar mais adensado, para além do curso de graduação, estancando uma possível evolução.

Outra explicação, para a baixa presença de capitais escolares mais densos reside na valorização da antigüidade (ou tempo de serviço, no jargão burocrático) como deflagrador principal

---

<sup>7</sup> A presença expressiva de agentes com nível especialização é produto de um convênio da Secretaria da Fazenda com a PUCRS na modalidade educação à distância, que ofereceu o curso de Especialização em Gestão Fazendária. Esse curso foi um evento isolado, que envolveu, aproximadamente, 100 funcionários e teve a participação de burocratas de outros estados como São Paulo e Bahia.

para a evolução na carreira, em detrimento de uma ampliação meritocrática do grau de conhecimento. Conforme o obtido nas entrevistas gravadas, existe, na Fazenda, uma visão de que o importante é ter qualidade no trabalho realizado. A saída, ainda que temporária, para um aprimoramento técnico é definido como uma forma de fuga da “lide”, por conseguinte, rejeitada pelos pares.

As relações próximas, com o campo político<sup>8</sup> dos integrantes da amostra são descortinadas, ao serem trabalhadas as variáveis que dizem respeito à filiação partidária. Alcançou-se essa vinculação com a conjugação de três perguntas: se, no momento da pesquisa, estava filiado; se, em outro momento, foi filiado; ou se tinha simpatia por um partido. Em todas essas alternativas, foi solicitada a nomeação do partido. A frequência alcançada, em valores absolutos, foi de 22 filiados naquele momento; 13 não mais filiados, mas tinham sido; e 27 simpatizantes de um partido.<sup>9</sup>

Tais respostas permitem concluir que 62 dos 108 integrantes da amostra, têm, ou tinham, relações partidárias. A agremiação mais citada nas três alternativas foi o Partido dos Trabalhadores (PT). Deve-se ressaltar que todos os demais partidos foram mencionados, inclusive aqueles sem presença no Parlamento gaúcho, como o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU). Para os propósitos deste trabalho, trata-se de um dado central, na medida em que o vínculo partidário pode ser um recurso decisivo no modo como se efetiva o jogo de interesses dessa burocracia. Tais dados sugerem a presença de uma drenagem das ações de interesses a partir dessas ligações, e os canais para alcançar uma vantagem para o grupo de funcionários podem estar em diferentes níveis. Obviamente, essa vinculação se efetiva em dois sentidos, com os partidos sendo um veículo para os interesses da burocracia, e esta abastecendo os primeiros com informações e assessoria no debate acerca da realização orçamentária. Além disso, a vinculação partidária não deve ser apreendida, unicamente, como uma correia de transmissão voltada à defesa de interesses, pois o contexto é mais complexo. Ela é também uma estratégia individual, visto que, a partir do apoio de um partido, um burocrata pode ter um caminho para ascender na estrutura hierárquica da Fazenda, bem como ocorre, ainda, uma abertura para o trânsito nas estruturas do Estado, com uma alternativa de cedência para o Parlamento gaúcho, para atuar em assessoria, por exemplo, movimento que conta com o apoio de todo o grupo, por significar uma porta de entrada na arena de decisão.

A identificação da presença, na atualidade, de um conjunto expressivo de burocratas com relações partidárias – algumas mais fracas, outras mais intensas –, é compatível com a trajetória da Fazenda gaúcha, o que sinaliza uma continuidade do que era praticado no passado.<sup>10</sup> A diferença é que, nos anos mais recentes, o número de fazendários com trajetória eleitoral é menor. O último a obter êxito eleitoral foi Cezar Busatto, nos anos 90, sendo um ator com militância política expressiva, pertencente ao grupo MR8, anterior a sua inserção na Fazenda. No passado, o número de

---

<sup>8</sup> Uma síntese do conceito de campo, conforme o construído por Bourdieu, encontra-se em Louis Pinto (1998), no Capítulo 3 (A teoria dos campos), páginas 65 a 89.

<sup>9</sup> Um exemplo, talvez o mais expressivo, de relação não formalizada com os partidos políticos está na vinculação do fiscal Paulo Michelucci com o PMDB. Michelucci foi Secretário da Fazenda em dois períodos, no final do Governo de Antônio Britto e em toda a gestão de Germano Rigotto, e coordenou, ainda, a assessoria desse partido na Assembléia Legislativa do RS. Esse ator nunca foi filiado ao PMDB.

<sup>10</sup> Não foi investigado o momento da construção da relação partidária, se foi anterior à inserção ou durante as atividades na Secretaria da Fazenda.

fazendários que migraram para o campo político foi expressivo, e alguns tiveram êxito ao adotarem uma estratégia eleitoral. Nesse sentido, pode-se citar os fiscais Hugo Lagranha e Beno Burmann. O primeiro foi prefeito de Canoas (RS) em diversos momentos, e em 1994 eleito deputado federal pelo PTB; o segundo foi vereador e prefeito de Ijuí (RS), bem como deputado estadual pelo PTB em 1962. Nos anos 70 ocorreram outros exemplos dessa migração, com os fiscais Rubi Diehl, em um primeiro momento, e Éden Pedroso, em outro.<sup>11</sup> Essa movimentação em direção ao campo político não se ateve unicamente àqueles que adotaram uma estratégia eleitoral; houve outros que assumiram postos elevados na estrutura hierárquica do Estado gaúcho. Os cargos ocupados por essa elite de fazendários variaram da condição de secretário de Estado, presidente de estatal a diretor de departamento. Em síntese, pode-se afirmar que a Secretaria da Fazenda assumiu a condição de ser um “viveiro” formador de agentes políticos, com forte permeabilidade ao campo político.

Outro exemplo de permeabilidade política na burocracia estatal está na investigação realizada por Loureiro e Abrúcio (1999), no caso, no Ministério da Fazenda, com um foco de inquirição distinto do deste trabalho, mais precisamente sobre o modelo de nomeações dos postos hierárquicos dessa unidade do Governo Federal. O que esses pesquisadores identificaram foi a condição de dependência entre o sistema político e a administração pública. Deve-se ter como referência o fato de que ambas, a Fazenda nacional e a estadual, são agências dominantes na estrutura governamental pelos imperativos de ordem fiscal. Além disso, são fortemente insuladas com mecanismos formais que dificultam a penetração de agentes não pertencentes aos quadros originais, ou seja, ocorre uma baixa presença dos chamados “cargos em comissão, ou de confiança”. Mas apesar das barreiras ao ingresso a influência partidária faz-se presente, inclusive, na escolha das nomeações que resultam na estrutura hierárquica.<sup>12</sup>

A relação entre política e burocracia é encontrada na literatura, como, por exemplo, nos aportes de Bendix (1996) e Eymeri (2003), embora em diferentes ângulos. Bendix aponta três alternativas para a questão sobre se os burocratas devem exercer todos os direitos dos cidadãos ou sofrerem alguma restrição nesse exercício. Para esse formulador há dois extremos: o primeiro aponta que os papéis de cidadão e burocrata são compatíveis, com os funcionários exercendo todos os seus direitos; o segundo estabelece que os burocratas ostentam a condição de servidores do Estado, o que provoca um suporte político positivo para o governo e retira os direitos de cidadania. Além dessas dicotomias, há uma terceira posição, que recomenda a todos os funcionários públicos um ideal de neutralidade política. Essa equidistância é reforçada por normas restritivas, para que se alcance imparcialidade na ação da burocracia, o que resulta, deliberadamente, em separação frente dos cidadãos. Bendix cita dois exemplos, ambos opostos, para sustentar a argumentação. Os Estados Unidos possuem uma arquitetura jurídica que veda ao funcionário público participação política,

---

<sup>11</sup> Na última eleição, em 2006, foram candidatos a deputado federal Roberto Kupski (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB) e Aírto Ferronato (Partido Socialista Brasileiro – PSB) e, a deputado estadual, Brites Jacques (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB), sendo todos os três fiscais.

<sup>12</sup> Loureiro e Abrúcio localizaram a influência partidária, em outro nível, a partir das condições de operacionalidade do Executivo nacional, que é levado a fazer nomeações, inclusive, nos escalões intermediários da burocracia, para obter apoio parlamentar.

portanto, o burocrata é um ator social limitado nos direitos de cidadania. Já na Alemanha, é permitida uma ampla intervenção dos funcionários públicos no campo político, sendo a burocracia uma expressiva fonte de atores para os partidos. A experiência da Secretaria da Fazenda gaúcha está assentada nos moldes da perspectiva alemã, o que sugere a condição de ser uma qualidade e não uma anomalia ou patologia.

Em Eymeri, há um empenho para situar a problemática da relação entre os temas administrativos, de uma parte, e, entre os políticos, de outra. O que emerge da argumentação é a dificuldade em definir o que compete a cada um desses domínios. Mas transparece com clareza, na linha argumentativa desse autor, a capacidade da burocracia em codificar e recodificar os temas, na medida em que é o operador da tecnização da política e da politização do técnico. A partir disso aponta Eymeri, a referência fundamental para os propósitos desta pesquisa é ter como elemento de fundo a condição da Fazenda de ser a responsável pela arrecadação tributária e pela execução do orçamento. Essas são questões que interessam a todos os agentes da estrutura social. Isto é, o conteúdo operacional da Fazenda tem uma dimensão expressiva na política e, por extensão, torna-se o substrato onde age a burocracia.

A qualidade política, dos agentes analisados amplia-se com a identificação de que 37 dos integrantes da pesquisa (34%) tiveram engajamento no movimento estudantil, e 42 (39%) tomam (ou tomaram) parte em movimentos sociais. Ao se isolar do total analisado apenas as informações relativas aos dirigentes das entidades, verificou-se que 20 dos 35 diretores militaram no movimento estudantil. Ao qualificar-se o movimento social, alcançou-se um volume expressivo de fazendários que tiveram militância no movimento sindical, especialmente naquele ligado ao sistema bancário. Foram arroladas, ainda, as associações de moradores, os movimentos de igrejas, ações de rua, como comícios e passeatas, dentre outros.

Os dados, de engajamento e militância política obtidos, são um indicativo de que o grupo analisado possui uma experiência para a composição e a viabilização de ações coletivas. Os componentes da amostra dominam uma tecnologia, um *savoir faire*, para executar a defesa de interesses dos associados, como montar uma agenda, identificar os canais de pressão, elaborar veículos de divulgação, e definir estratégias de ação, tudo isso contribuindo para fortalecer os mecanismos do trabalho de representação. Portanto, trata-se da posse de um capital coletivo, que Gaxie e Offerlé (1985) denominam capital associativo e que só tem sentido se compreendido em um espaço concorrencial, bem como em uma conjuntura determinada.

### **Trajetória longitudinal**

O conceito de carreira utilizado nesta investigação não está confinado a uma concepção reducionista (ingresso, regras de conduta, responsabilidades, promoções, saída, etc.), mas tem um sentido ampliado, estruturante, na medida em que é o centro formador dos interesses em disputa, ao delimitar o raio de ação de um grupo de funcionários, assim como em Schneider (1994). Trabalha-se o

conceito em dois planos complementares, em perspectiva não conflitante. Do ponto de vista de um ator, abarca o conjunto de posições, ou cargos e funções, ocupadas ao longo de sua trajetória longitudinal, ou percurso profissional, seja no setor privado, seja, no setor público. Já na perspectiva institucional de uma unidade estatal, a carreira abrange a regulamentação de conduta, o grau de responsabilidade, o modelo de ingresso, o nível de escolaridade, os diferentes níveis de remuneração, os avanços por mérito e antigüidade, dentre outros itens. Em geral, no setor público, o conceito de carreira está atrelado a uma função específica, o que representa uma forma de exclusividade de ação. É justamente o monopólio da ação administrativa, definido formalmente, que abastece o conteúdo fundamental do interesse dos agentes que compõe uma carreira. Pode-se afirmar que, quanto mais elevada ou complexa for a função executada (fiscal de rendas/impostos, juiz, diplomata, etc.) – combinado com a exclusividade de ação -, maior será o poder do burocrata. Em síntese, há uma interconexão entre a função executada e o monopólio burocrático, fonte primária do interesse dos componentes da carreira.

Ao resgatar-se a história da Secretaria da Fazenda gaúcha, verifica-se que, nos anos 70 e 80, houve um expressivo processo de aglutinação de carreiras. Em conseqüência, a burocracia fazendária foi enquadrada em três ramos. Um abarcou os funcionários auxiliares, os quais passaram a ter denominação de Técnico de Apoio Fazendário; o segundo emergiu como produto da unificação de uma série de carreiras, todas com exigência de formação universitária, e resultou na criação do Auditor de Finanças Públicas; e, por último, houve uma transformação na denominação dos funcionários dedicados à fiscalização tributária de Fiscal do ICM para Fiscal de Tributos Estaduais.<sup>13</sup> Essa composição perdurou até meados dos anos 90, quando foi implementada uma nova política administrativa de aglutinação de carreiras. A partir de uma reivindicação do grupo auxiliar, que discordava da condição de ser um “técnico de apoio”, surgiu o Técnico do Tesouro do Estado (TTE). No tocante ao “nível superior” incidiu um grande conflito, na medida em que a proposta de junção do Fiscal de Tributos Estaduais com o Auditor de Finanças Públicas sofreu forte rejeição por parte dos primeiros. Apesar das ações encetadas pelo grupo discordante, inclusive no plano jurídico, a proposição de unificação efetivou-se e resultou na afirmação do Agente Fiscal do Tesouro do Estado. Do ponto de vista analítico, é mais produtivo manter a divisão anterior, porque, no cotidiano administrativo, tal unificação não se efetivou, sendo o fato mais evidente disso a presença das entidades de representação em acordo com a antiga configuração.

Os dados levantados através do questionário indicam que uma parcela expressiva da burocracia fazendária iniciou sua trajetória profissional no setor privado. Dos 108 pesquisados 75 (69%) foram recrutados inicialmente por empresas privadas, mas os 33 restantes (31%) já tinham como primeira ocupação o setor estatal. Quer dizer, quase um terço do grupo analisado, saiu diretamente da formação educacional para ocupar um cargo no Estado, não necessariamente na Secretaria da Fazenda. Cabe chamar atenção para o fato de que, nesse quesito, o questionário não inquiria sobre o tempo da primeira ocupação e o grau de responsabilidade, o que representa uma

---

<sup>13</sup> Uma das funções incorporadas na denominação de Auditor de Finanças Públicas é a de Exator, que se originou no período Castilhistas/Borgistas e foi, durante longo período, a principal carreira da Fazenda.

dúvida sobre se os 75 restantes teriam, ao ingressar no Estado, incorporado valores ou concepções típicas de uma organização empresarial privada, as quais pudessem ser contrapostas àquelas já existentes na nova esfera de convivência profissional.

O ingresso no Estado diretamente da formação universitária, de cerca de um terço da amostra é uma sinalização de que um antigo preceito de inserção na Fazenda está em erosão. Trata-se da concepção de que o agente, particularmente o fiscal, deveria “entrar pronto”, habilitado, em condições de atuar imediatamente, apenas com o monitoramento inicial de um colega mais experiente.<sup>14</sup> As gerações anteriores de atores envolvidos na fiscalização construíram a concepção de que o processo de seleção do fiscal era rigoroso, legitimador de um conhecimento técnico, e que expressava a capacidade para entrar imediatamente em ação. O salto direto da universidade para o serviço público desafia essa visão e não é uma exclusividade de um grupo específico da burocracia da Fazenda, está presente em todos eles, na seguinte proporção: 12 técnicos, 11 auditores e 10 fiscais. Esses 33 entrevistados foram formados, principalmente, na UFRGS (11) e na PUCRS (10); os demais se originam de diferentes instituições universitárias.

Ao ponderar o ano de ingresso do grupo pesquisado verificou-se uma concentração importante em três décadas – 70, 80 e 90 –, com 90% do total, ou 16%, 38% e 36%, respectivamente, sendo que 5% ingressaram nos anos 60 e os 5% restantes, mais recentemente. É um conjunto de atores que experimentou e presenciou grandes transformações, no tocante tanto às mudanças no modelo de gestão quanto àquelas decorrentes de impactos tecnológicos, bem como ostenta personagens que estiveram no centro das grandes disputas dos anos 80 e 90. Portanto, os relatos e as opiniões são de quem vivenciou os fatos, e não simplesmente um recolhedor de relatos do passado, que poderia ser concebido, por alguns, como “dourado”. Além disso, a constatação de que 74% dos entrevistados foram recrutados nos anos 80 e 90, período de grande ativismo político no País (redemocratização do País, Constituinte, eleição para presidente, dentre outros) e intensas ações reivindicatórias na temática salarial, em função do processo inflacionário da época, permite inferir que esse contingente (especialmente a parcela que teve experiência sindical) ingressou na Fazenda já com capital associativo formado. Em outros termos, o militantismo do qual são portadores, conforme foi mostrado no ponto anterior, é anterior a atuação na Fazenda e não foi constituído nas lutas internas.

A passagem pelo interior do RS, um dos atributos incorporados na ação discursiva dos fiscais, em contraposição aos auditores, emerge com clareza nos dados dos questionários. Todos os fiscais exerceram sua primeira atividade em localidades do interior do RS, enquanto aproximadamente 50% dos auditores foram nomeados já para Porto Alegre. Esse percentual é mais elevado entre os técnicos, pois 94% (31 técnicos) dos participantes foram nomeados na Capital, e o restante no interior (dois técnicos). Essa característica dos técnicos deve-se ao fato de que as atividades interioranas

---

<sup>14</sup> Esse momento, como rito de ingresso, entre um novato e um funcionário maduro certamente transcendia o processo de treinamento, para se constituir na transferência dos códigos de atuação entre pares, definindo as alianças, indicando os possíveis adversários, apontando uma estratégia de conduta e, com isso, resultando em um rico mecanismo de socialização secundária.

desse grupo são, em geral, em postos de fiscalização, o que exige uma maturidade administrativa que o recém-nomeado não possui. A passagem pelo interior do Estado – nos postos de fiscalização, ou em outro espaço administrativo – não é apenas um momento na trajetória funcional, mas um capital simbólico importante, senão estruturante, no modo como ocorre o debate entre os grupos. Os fiscais, indistintamente e independentemente da colocação classificatória, são nomeados para ocuparem vagas, inicialmente, no interior do Estado, inclusive para atuarem nos postos de fiscalização, mas o mesmo não acontece no caso dos auditores, sendo que uma parcela expressiva destes foi nomeada diretamente na Capital.

As informações obtidas no questionário relativas ao cargo ocupado, quando do recrutamento, na estrutura hierárquica da Secretaria, apontado pelo grupo analisado, e aquele relatado no momento da pesquisa revelam o extenso processo de enxugamento administrativo, ou centralização, sofrido por essa agência, o qual foi implementado nos anos 80 e 90, já assinalado no texto. Os dados obtidos, quanto ao cargo da inserção foram os seguintes: 24 fiscais de tributos estaduais, 16 auditores de finanças públicas, 14 exatores, 12 técnicos do Tesouro do Estado, nove oficiais fazendários e ainda cinco agentes fiscais do Tesouro do Estado. As demais inserções, mais precisamente 28 entrevistados, ocorreram em diferentes carreiras, algumas de escala subalterna, como auxiliares ou técnicos de apoio, outras de *status* burocrático mais elevado, como técnico em orçamento e finanças ou contador fazendário. Nestas nomeações, o questionário também logrou captar inserções que se desviaram do processo de seleção por concurso público, ainda que em proporção muito reduzida. Um registrou ter sido, originalmente, contratado para serviços gerais, outro como estagiário e um terceiro em cargo comissionado. Mesmo uma agência estatal que tem larga tradição de filtros rigorosos para recrutamento é permeável a formas alternativas de ingresso, mesmo que em número pequeno. Estes ingressos, por *by pass* ao concurso público, ocorreram nos anos 70 quando as formas de recrutamento ainda eram plásticas, ainda que em pequena proporção. No período seguinte, tais inserções na burocracia fazendária foram totalmente barradas, especialmente a partir de nova Constituição de 1988.

Já no tocante às razões para o ingresso na Fazenda, foram citadas basicamente duas, e ambas podem ser conjugadas, quais sejam: a segurança do serviço público e a remuneração mais elevada que no setor privado. Além disso, tiveram papel importante nessa decisão o incentivo de professores, quando da passagem na universidade, e familiares. Este último estímulo é compatível com a presença de pais já funcionários públicos, conforme apontado anteriormente.

Os cargos ocupados no momento da aplicação do questionário estão atrelados, contrariamente ao relatado acima, a, tão-somente, duas carreiras, o técnico do Tesouro do Estado, um grupo auxiliar, como já foi frisado, com 33 entrevistas, e agente fiscal do Tesouro do Estado, o nível "superior", com 73 entrevistas. Prestaram informações, ainda, dois funcionários, ambos já inativos, mas atuantes em funções comissionadas, ou de confiança – um fiscal de tributos estaduais e, outro, auditor de finanças públicas.

Outro dado avaliado na pesquisa refere-se ao exercício de postos, na estrutura administrativa, ou junto ao Gabinete do Secretário. No tocante à ocupação de postos na estrutura hierárquica, 81

entrevistados (75%) responderam afirmativamente; já a nomeação junto ao Gabinete do Secretário foi confirmada por 22 entrevistados (20%). Abordou-se, também, o quesito relacionado à movimentação externa à Fazenda, isto é, à possibilidade de cedência a outro órgão, seja no próprio Estado, seja para outra instância de governo. Obteve-se como resposta que 28 entrevistados (26%) já estiveram cedidos em outra função. Quando questionados sobre quais os órgãos de destino na cedência, informaram que um dos principais é o Gabinete do Governador do Estado, nas suas várias possibilidades, como a Casa Civil ou o Gabinete do Vice-Governador; têm relevância, também, as diversas secretarias de Estado. Além desses espaços, foram citadas prefeituras municipais e empresas estatais. O fato de 26% dos entrevistados terem tomado a direção de postos fora da Secretaria da Fazenda é sinalizador de que essa agência permite aos seus integrantes uma circulação, muito possivelmente, por dominarem determinadas habilidades administrativas, como as questões orçamentária e tributária, bem como controle e auditoria.

Juntamente com os dados da amostra, buscou-se investigar a presença de “fazendários” na Assembléia Legislativa do RS, pois alguns informes davam pistas da presença expressiva destes na assessoria parlamentar, junto aos gabinetes dos deputados e em assessorias de partidos. Inquirida a Assembléia Legislativa constatou-se que, no transcurso da pesquisa, nela estavam atuando nove funcionários da Fazenda, sendo oito em assessoria parlamentar e um na área administrativa.<sup>15</sup> Cabe ressaltar-se que esse conjunto de burocratas prestando assessoria parlamentar, está espalhado nos partidos. Essa relação com o Parlamento gaúcho, mais do que uma preferência isolada do burocrata, é percebida, pelo conjunto do grupo, como relevante para a defesa de interesses, segundo um entrevistado, e, por isso, é incentivada. É no espaço parlamentar que se efetivam as decisões de interesse e onde há uma possibilidade de reabertura de negociação. Assim, a presença de um representante, além da liderança, tem um papel importante, por abrir um canal de aproximação com os deputados. A estratégia do grupo combina com o tipo de informação que o funcionário da Fazenda domina e, ao mesmo tempo, é altamente atrativa para os partidos com presença no Legislativo, na medida em que a temática tributária ou o gasto público, em vários momentos, se situa no centro do debate. Cria-se uma relação de interesse de duas vias: o partido e/ou deputado, com as informações dominadas pelo assessor, oriundas da Fazenda, e os grupos, por terem acesso a uma arena de decisão.

O vetor que permite a circulação nas estruturas do Estado, conforme apontado, está assentado na relação direta do burocrata com um partido político. Essa relação transparece com clareza ao se correlacionar a vinculação partidária com o mecanismo da cedência. Tal correspondência parece adequada, pois tanto assessorar o alto comando do Executivo estadual como deputados e/ou partidos no Parlamento, ou, ainda, transitar por outras instituições de governo, especialmente a Governadoria, requer uma identidade, ou proximidade política, forte como condicionante primária. Cabe chamar-se atenção para o fato de que alguns entrevistados não definiram esse tipo de assessoria como ação política, mas como uma atividade técnica.

---

<sup>15</sup> Conforme Ofício nº201-06/SAF/CRR.

A vinculação partidária, a circulação nas estruturas do Estado não são uma deformidade, mas uma consistente estratégia dos grupos. O que está no centro dessa movimentação é a manutenção de “pontes”, em geral, espaços de decisão, como a Governadoria ou a Assembléia Legislativa, que permitem interlocuções com essas instâncias. Evidentemente, o burocrata que circula deve fazer um jogo sutil entre a lealdade ao Governo ao qual serve e ao grupo a que pertence, não sendo difícil que, em uma situação extrema, opte pela lealdade aos companheiros do local de origem.<sup>16</sup>

Se, para transitar, o burocrata necessita ter uma relação partidária, já para ocupar postos na estrutura hierárquica, ou no gabinete do Secretário, esse pressuposto é mais fraco.<sup>17</sup> Os comentários emitidos pelo contingente da amostra dão indicações da presença do requisito partidário, mas também sinalizam outros predicados, isto é, para a ocupação dos postos internos da Fazenda, há uma combinação de requisitos, como o mérito e o pertencimento a algum tipo de rede de influência, como a amizade. Um entrevistado apontou a existência de “famílias”, e que ser adotado por um desses grupos era a condição para a ascensão na carreira, como uma abertura de caminho.<sup>18</sup> A mesma condição anterior ocorre na ocupação dos postos de liderança na entidade: a relação é citada, assumida abertamente, mas existem atributos presentes, o que enfraquece a correlação com os partidos.

A pesquisa também buscou avaliar as possibilidades de ganhos simbólicos com o trabalho de representação nas entidades. Observou-se nos dados do questionário, que uma parcela expressiva – tanto dirigentes como participantes de conselhos ou delegados –, concorda com a presença de dividendos nas atividades representativas dos interesses dos associados. O crédito proveniente do trabalho da representação é o reconhecimento junto aos componentes da base de apoio, que pode ser um indicativo da presença de uma doação nobre em prol de uma causa justa, na visão do grupo. Mas outra parcela afirma que, além do gesto nobre, há a possibilidade de abertura de novas formas de atuação para o agente da representação. Nas justificativas da pergunta, localizam-se polaridades bem delineadas: de um lado, posicionam-se os defensores do conteúdo de doação da representação, que visam a um “bem coletivo”, ou “ajudar a classe”, ou, ainda, à “pura necessidade”; de outro, está o contingente que identifica a presença de dividendos para a liderança como “assumir assessorias parlamentares”, ou “conseguir outras oportunidades”. Nesse pólo, um agente apontou que: “Cresceu muito profissionalmente, desenvolveu uma qualidade que desconhecia. Está integrada aos colegas, apesar das divergências com alguns deles”.

A pesquisa identificou, ainda, um pequeno contingente de funcionários que exerce uma segunda atividade profissional, mais precisamente 16 indivíduos dos 108 que formam a amostra. As atividades mais citadas são as de advogado, exercida por quatro agentes, e a de professor, com cinco

---

<sup>16</sup> Schneider (1994) desenvolve essa discussão nas páginas 56 a 61, em um ponto que denominou de “Rotatividade burocrática”.

<sup>17</sup> Chegou-se a essa conclusão aplicando-se o um teste estatístico (Qui Quadrado), que demonstrou uma forte significância das relações partidárias para as cedências (< 0,05), mas não tão intensa para as ocupação de postos hierárquicos (< 0,10), o que indica a presença de outras lógicas a intervir nestes últimos.

<sup>18</sup> Um entrevistado apontou, para criticar a ausência de mérito nas ocupações de postos na hierarquia, a condição de pertencer aos quadros da maçonaria (no caso específico dos fiscais), bem como a prosaica preferência clubística no futebol.

citações. Por grupos, tem-se que seis fiscais, sete técnicos e três auditores compõem o grupo que afirma ter uma segunda atividade, sendo que seis são dirigentes, e dez são associados.

### **Conclusão**

A leitura dos dados biográficos apresentados no texto fornece pistas na direção de que a Secretaria da Fazenda possui uma burocracia composta por atores com distintas trajetórias sociais, cronologicamente maduros e com famílias pequenas, constituindo um contexto de trabalho diversificado do ponto de vista dos relatos de vida. Essas sinalizações são dadas pelos antecedentes (pai e mãe), os quais tiveram distintas ocupações profissionais, todas situadas do meio para baixo na escala social. Os pais com formação universitária têm pouca representatividade no conjunto, o que conduz no sentido de se interpretar a socialização primária, junto à família como tendo sido efetivada em contexto de escasso capital cultural. Além disso, na sua maior parte, o grupo tem raízes interioranas, várias localidades, apesar de uma expressiva participação de Porto Alegre como local de nascimento. O exame das informações acerca do capital escolar arrolado na investigação apontou uma concentração nas áreas de Economia, Contabilidade, Direito e Administração de Empresas. Essa composição não é surpreendente, dado que são esses ramos universitários os depositários dos conhecimentos exigidos nos exames para ingresso na instituição, considerado rigoroso, e requeridos no cotidiano administrativo. Mas, apesar desses filtros, que encaminham para um dado conjunto de habilidades, outras formações universitárias fazem-se presentes, e algumas distantes das já citadas (como História, Arquitetura, Psicologia, Ciências Sociais, dentre outras), sendo que um subconjunto chama atenção: as diversas especialidades da Engenharia (Civil, Química, Elétrica, dentre outras). Portanto, em síntese, trata-se de um espaço institucional caracterizado pela presença de atores sociais com histórias de vida diversas e diferentes capitais escolares.

Já as frequências relativas às carreiras descortinaram um grupo com componentes que, na maior parte, iniciaram a vida profissional no setor privado, mas com um significativo segmento que passou diretamente da formação universitária para o setor público. Na trajetória interna à Fazenda, constatou-se que uma parcela expressiva dos participantes da pesquisa ocupou postos na estrutura hierárquica, inclusive junto ao Gabinete do Secretário. Além disso, identificou-se um subconjunto de burocratas que circularam nas estruturas administrativas do Estado gaúcho, sendo citados os postos de assessoria junto ao Governador e ao Vice-Governador, bem como secretarias de Estado, prefeituras municipais e empresas estatais. Há uma estratégia de recrutar esses burocratas para atuarem em postos elevados da estrutura administrativa.

Para os propósitos deste artigo, uma informação relevante diz respeito às vinculações do grupo estudado na pesquisa com o campo político. Trata-se de um recurso que tanto pode contemplar uma estratégia individual (circular no Estado, por exemplo), como ser uma forma de drenar, nas diversas organizações partidárias, os interesses do grupo, a sua defesa e a sua ampliação, em uma perspectiva coletiva. As atuações no campo político podem ser em posições subalternas, como

assessoria parlamentar, ou, ainda, em posições de mando na alta hierarquia, ou adotando uma lógica eleitoral, nos níveis municipal, regional e federal. Em consequência, pode-se afirmar que a Secretaria da Fazenda do RS é um viveiro de agentes políticos, sendo que tal condição não é uma patologia organizacional, mas produto de uma evolução histórica, na medida em que, desde a sua criação, os componentes dessa burocracia tiveram um papel definido nesse sentido. Os fazendários não compõem um papel clássico na ação política, e uma alternativa para enquadrá-los, do ponto de vista analítico, seria adotar a concepção de Loureiro, Abrúcio e Rosa (1998) e defini-los como sendo agentes políticos híbridos, na medida em que transitam do uso da técnica ao emprego da ação política, na expectativa de definirem temas de interesse geral da sociedade na área tributária e fiscal, de uma forma que se possam produzir dividendos, individuais ou coletivos, legitimando os interesses. Ou seja, a burocracia fazendária logrou constituir uma aptidão para a politização, conforme Lagroye (2003), como sendo uma operação social marcada pela capacidade de questionar e transgredir. É essa capacidade de politizar uma das fontes que abastece o poder dos funcionários da Fazenda, em contraposição à postura do alto comando hierárquico, com força suficiente para vetar ações administrativas propostas. Deve-se reconhecer que, na condição do contexto burocrático, ser político é uma parte da explicação para a dificuldade de produção de consensos na Fazenda, sendo necessário perscrutar outros ângulos. Agrega-se, ainda, que uma parcela importante do grupo investigado acumulou experiência, anteriormente a sua inserção na Secretaria, em ações coletivas, particularmente na área sindical bancária. Em síntese, o grupo de burocratas da Secretaria Fazenda do RS possui capital associativo e vinculações partidárias em conteúdo tal que logra, em muitas circunstâncias, obstaculizar, ou dificultar, as propostas do alto comando hierárquico, especialmente aquelas que dizem respeito a interesses mais imediatos, como a questão salarial, ou que se reflitam nos mecanismos de atuação.

Para finalizar, cabe salientar-se que a conjugação de origem social, capital escolar, trajetória profissional e vinculação partidária permite trabalhar com a hipótese de reconversão de posição social, conforme Bourdieu, Boltanski e Martin (1973), Bourdieu (2007) e Karady (1995). A partir dessa hipótese, pode-se entender como alguns agentes, tendo uma origem periférica (pais agricultores, interiorano, capital escolar desvalorizado, etc.), conseguiram mover-se no espaço social e se reposicionar próximo ao centro do poder. Havia um capital inicial, em espécie inferior, que foi ampliado, produziu rendimentos, foi legitimado, e transformou o patrimônio do agente em relação à posição inicial. Como sugere Bourdieu essa transformação que a reconversão provoca se traduz em deslocamento no espaço social, no entanto, uma efetiva comprovação desses movimentos na Secretaria da Fazenda do RS exigiria o isolamento de casos, o que não foi feito nesta investigação. O que se pode afirmar, ainda que de modo preliminar, dado que existem diversas pistas nesse sentido, é que essa unidade do Estado gaúcho tem as condições objetivas que permitem a determinados agentes realizarem o processo de reconversão de posição.

## Referências

- BENDIX, Reinhard (1996). **Construção nacional e cidadania**. São Paulo, Edusp.
- BOURDIEU, Pierre (2007). **A Distinção crítica social do julgamento**. Porto Alegre, Editora Zouk.
- BOURDIEU, Pierre; BOLTANSKI, Luc; SAINT MARTIN, Monique. (1973). **Les stratégies de reconversion. Les classes et les systèmes d'enseignement. Information sur les sciences**. Sage, 12(5), p.61-113.
- COLLOVALD, Annie (1985). La republique du militant. Recrutement et filières de la carrière politique des députés. In: BIRNBAUM, Pierre (org.) **Les élites socialistes au pouvoir**. Paris, PUF, p.11-52.
- EYMERI, Jean-Michel (2003). Frontière ou marches? De la contribution de la haute administration à la production du politique. In: LAGROYE, Jacques. **La politisation**. Paris, Belin, p.47-77
- FILLIEULE, Olivier (2001). **Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel**. Paris, Revue Française de Science Politique, v.51, n°. 1-2, fevrier-avril, p.199-217.
- GAXIE, Daniel; OFFERLÉ, Michel (1985). Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir Capital social collectif et carrière politique. In: **Les élites socialistes au pouvoir 1981 – 1985**. Paris, Puf, p.105-138.
- KARADY, Victor. (1995). La conversion sócio-professionnelle des elites: deux cas historiques en Hongrie. In: BROADY, D.; SAINT MARTIN, M.; PALME, M. **Les elites: formation, reconversion, internationalisation**. Paris, CSEC, EHSS, Stockholm, FUECKS, p.87-103.
- LAGROYE, Jacques (2003). Les processus de politisation. In: LAGROYE, Jacques (org.) **La politisation**. Paris, Belin, p.359-372
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz (1999). **Política e Burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.41, p.69-89.
- LOUREIRO, Maria Rira; ABRÚCIO, Fernando Luiz; ROSA, C. A. (1998). **Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda**. Brasília, Revista do Serviço Público, ENAP, v.49, n.4, p.46-81, out/dez.
- MARTINS, Luciano (1985). **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MATHIOT, Pierre; SAWICKI, Frédéric (1999a). **Les membres des cabinets ministériels socialistes en (1981-1993): Recrutement et reconversion 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement**. Revue Française de Science Politique, Paris, v.49, n.1, p.3-29, fevrier, 1999.
- MATHIOT, Pierre; SAWICKI, Frédéric (1999b). **Les membres des cabinets ministériels socialistes en (1981-1993): Recrutement et reconversion 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles**. Paris, Revue Française de Science Politique, v.49, n.2, p.231-245, avril, 1999.
- NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (2007). **Pierre Bourdieu Escritos de Educação**. Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- OFFERLÉ, Michel (1998). **Sociologie des groupes d'intérêt**. Paris, Montchrestien.
- PINTO, Louis (1998). **Pierre Bourdieu e a Teoria do Mundo Social**. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- SCHNEIDER, Bem (1994). **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo, Editora Sumaré.

Quadro 1

Quadro resumo das entrevistas realizadas com funcionários da Secretaria da Fazenda, de junho de 2005 a abril de 2006

<b>Composição da Amostra</b>	Freqüência		Freqüência		Freqüência	
	Homens	75	Diretores	35	Fiscais	35
	Mulheres	33	Associados	73	Técnicos	33
	Total	108	Total	108	Audidores	40
					Total	108
<b>Origem Social</b>	da Mãe:		do Pai:		Naturalidade:	
	Formação Universitária	1	Formação Universitária	16	Porto Alegre	47
	Func. Pública	9	Func. Público	23	Grande POA	4
	Professora	13	Ativ. Agrícola	14	Interior	57
<b>Capital Escolar</b>	Formação Secundária em escolas:		Instituição acadêmica:		Curso:	
	Privadas	39	UFRGS	39	Contábeis	40
	Públicas	44	PUCRS	23	Administração	18
	Parciais	16	FAPA	6	Engenharia	17
	NR	1	UNISINO	6	Economia	14
			UFSM	6	Direito	11
		SÃO JUDAS	5			
<b>Trajectoria Política</b>	Movimento Estudantil		Vinculação Partidária:		Participação em Movimentos Sociais	
		37	Filiados	22		42
			Não mais Filiados	13		
			Simpatizantes	27		
<b>Cargos</b>	Primeira Ocupação:		Cargo de Chefia		Lotação no Gabinete do Secretário	
	Setor Privado	75		81		22
	Setor Público	33				

Nota: Os dados apresentados neste quadro são apenas uma parte do conjunto de variáveis e resultam de um levantamento direto, com uma amostra de 108 funcionários da Secretaria da Fazenda do RS, conforme consta no corpo do texto.