

# Textos para Discussão N° 87

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

## **Os auditores e o trabalho de representação**

**Jorge Blascoviski Vieira**

**Porto Alegre, dezembro de 2010**



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

## SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

**Secretário:** José Alfredo Parode



### DIRETORIA

**Presidente:** Adelar Fochezatto

**Diretor Técnico:** Octavio Augusto Camargo Conceição

**Diretor Administrativo:** Nóra Angela Gundlach Kraemer

### CENTROS

**Estudos Econômicos e Sociais:** Sônia Unikowsky Teruchkin

**Pesquisa de Emprego e Desemprego:** Dulce Helena Vergara

**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.

[www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)

# Os auditores e o trabalho de representação<sup>1</sup>

**Jorge Blascoviscki Vieira\*** Economista, técnico da FEE, pesquisador do Núcleo de Políticas Públicas e Mestre em Ciência Política pela UFRGS

## RESUMO

Este trabalho expõe os resultados de uma investigação que teve como alvo de análise as entidades de representação de um segmento da burocracia da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. A questão que moveu a pesquisa diz respeito ao porquê da existência de uma incongruência entre o que emana do alto comando da administração dessa secretaria e os interesses da burocracia, que são mediados em espaços formais de representação. Os dados empíricos para dar conta da hipótese formulada foram levantados juntos às entidades, levando em consideração o seguinte recorte: os recursos materiais mobilizados, a agenda de interesse e as estratégias empregadas nas ações.

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

**Classificação JEL:** H 83.

## ABSTRACT

This article shows results from an investigation whose object of study was the representation entities from a segment of the bureaucracy of the State Secretariat of Finance of Rio Grande do Sul (Brazil). The motivation behind the research was to understand why there is a difference between what comes from the high command of the administration of the Secretariat and the agenda of the bureaucracy, which is mediated in formal spaces of representation. In order to analyze that, empirical data were collected from the entities, considering material resources mobilized, agendas, and strategies employed in the actions.

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

**JEL classification:** H 83.

## INTRODUÇÃO

Na terceira parte desta série, que corresponde ao Texto para Discussão FEE nº 73, foram avaliadas informações relativas ao trabalho de representação de um segmento da burocracia fazendária gaúcha – os fiscais. Nesta quarta parte, o alvo da investigação está voltado para o grupo concorrente dos fiscais – os auditores.<sup>2</sup> A análise aqui desenvolvida tem como ponto central as atividades de representação realizadas no Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do RS (Sindaf), sendo o fio condutor desta, como na anterior terceira parte, o TD nº 73, os elementos que constituem os recursos materiais mobilizados, a agenda de interesse e as estratégias empregadas nas disputas. Para dar conta do conteúdo desses três pontos, têm-se como fonte empírica principal, os boletins informativos das entidades, além de terem contribuído, também, um conjunto de entrevistas gravadas, realizadas a partir de perguntas semiestruturadas, as quais foram numeradas após a transcrição.

---

<sup>1</sup> Agradeço as observações dos meus colegas Carlos Winckler, Renato Dal Maso e Marli Mertz.

\* E-mail: [jvieira@fee.tche.br](mailto:jvieira@fee.tche.br)

<sup>2</sup> Os Textos para Discussão FEE nº 54 e 55 compõem as duas primeiras partes da série, sendo que, nesses dois primeiros trabalhos, o foco analítico esteve voltado para os atores que formam a burocracia fazendária gaúcha.

Cabe distinguir, inicialmente, que o grupo de burocratas abrangido pela representação do Sindaf foi constituído a partir da aglutinação de diversas carreiras que compunham a Secretaria da Fazenda. Os funcionários que compõem a base da entidade estão espalhados na hierarquia da Fazenda; em se optando por circunscrevê-los institucionalmente, poder-se-ia situá-los em dois espaços administrativos: a área dedicada à despesa pública e o controle e auditoria. No passado, outra área importante também estava na alçada do grupo, isto é, as atividades relacionadas à elaboração e ao acompanhamento do orçamento do Governo Estadual. Todavia a área orçamentária tem ficado, em diversos governos, mas não em todos, desde os anos 70 do século passado, sob a jurisdição da Secretaria do Planejamento.<sup>3</sup>

A hipótese que move esta investigação diz respeito à presença de uma incongruência entre o que emana do alto comando da administração da Secretaria da Fazenda e os interesses da burocracia, que são mediados pelas entidades de representação. Em consequência, há uma dificuldade de produzir um consenso (e/ou obediência) 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.

Para orientar a análise, usou-se o formulado por Offerlé (1998), especialmente para trabalhar o modo como, no interior do grupo de interesse, são criados: o repertório das ações, as estratégias empregadas e os recursos mobilizados. Friedberg (1995) contribui na análise, ao sugerir que, em um contexto de disputa entre os agentes componentes de uma instituição formal, um quadro concorrencial não é uma anomalia, tampouco uma patologia, mas decorre do fato de que toda organização opera como um universo de permuta e conflito. Além disso, conforme Birnbaum (1995), o conflito tem a função de delimitar as fronteiras entre os grupos, na perspectiva de estabelecer e manter a identidade destes. Por último, apropria-se de Schneider (1994) a concepção de circulação, ou rotatividade burocrática, como sendo a capacidade que alguns agentes da burocracia do Estado possuem para transitar nas instâncias administrativas, ocupando postos em distintas instâncias.

## **A ENTIDADE E OS RECURSOS MOBILIZADOS**

O Sindaf é resultado da unificação de três associações: a Associação dos Auditores de Finanças Públicas do RGS (Afergs), a Associação dos Técnicos em Economia e Finanças do RS (Astef) e a Associação dos Auditores de Finanças Públicas da Contadoria e Auditoria Geral do RS (Aconcage). O ato de criação do Sindaf ocorreu no segundo semestre de 1995, embora a carreira de auditor de finanças públicas tenha sido criada em meados dos anos 80 do século passado, e a sindicalização do setor estava franqueada pela Constituição desde 1988.<sup>4</sup> Na comparação com os

---

<sup>3</sup> No momento em que eram realizados os últimos acertos neste artigo, o Governo gaúcho enviou ao Parlamento Estadual um projeto de lei complementar, retomando a clássica separação de carreiras na Secretaria da Fazenda. O processo de aprovação foi alcançado com intensa troca de notas na mídia impressa, sinalizando a inexistência de um acordo interno entre os atores. Tendo em vista a magnitude da proposta e as posições tomadas, entendeu-se como mais adequado tratar desse evento em outro momento, com informações amplas, buscando avaliar todos os pontos de divergência e/ou de convergência.

<sup>4</sup> O endereço do Sindaf na web é [www.sindaf.com.br](http://www.sindaf.com.br).

demais grupos concorrentes, os auditores tiveram um movimento tardio na construção de uma entidade de representação de tipo sindical.

A contribuição mais significativa na formação da atual configuração do Sindaf teve como fonte a Associação dos Funcionários das Exatorias do Rio Grande do Sul (Afergs), fundada em 21 de abril de 1954.<sup>5</sup> Não foi possível localizar documentos originais de posse do Sindaf que dessem pistas acerca do conteúdo inicial das ações da Afergs.<sup>6</sup> No entanto, uma notícia jornalística quando da sua fundação sinaliza para alguns elementos indicativos, mais precisamente o de “propugnar pela concretização das reivindicações da classe”.<sup>7</sup>

Portanto, pode-se afirmar que os exatores, os precursores do que viriam a ser os auditores a partir dos anos 80, criaram uma associação com conteúdo claramente reivindicativo, em se assumindo o discurso exposto na notícia, o que fica em oposição à entidade dos fiscais, que foi interpretada, na primeira parte desta série, como tendo, inicialmente, uma conotação recreativa. Esse caráter mais ofensivo, presente no ato fundacional da Afergs, e que fica reforçado pelo obtido nas entrevistas, derivou de uma situação de desequilíbrio no modelo de remuneração existente dentro da estrutura das exatorias e, certamente, foi o elemento deflagrador da mobilização de interesse material dos exatores.

Os documentos primários consultados e as entrevistas mostram que as exatorias eram unidades administrativas hierarquizadas de acordo com o volume de arrecadação. Elas estavam distribuídas em quatro classes, sendo que as de 4ª categoria eram as que possuíam os maiores volumes de recursos arrecadados, sendo Porto Alegre, obviamente, a exatoria mais expressiva. É pertinente ressaltar que não havia uniformização (ou isonomia) na forma de ocupação dos postos das exatorias. O exator de uma cidade de arrecadação mais baixa, por exemplo, de 1ª categoria, poderia ser remunerado em patamar inferior ao escrivão situado em uma unidade de maior porte, apesar de o primeiro ser hierarquicamente superior ao segundo, de acordo com os preceitos dos regulamentos então existentes. Além da desigualdade na remuneração, eram permitidas determinadas posturas dos agentes que engessavam o avanço longitudinal na carreira, como a recusa de promoção, o que impedia a movimentação daqueles que estavam em uma posição inferior. Ou seja, internamente às exatorias, havia um contexto de insatisfação latente (e crescente), no qual uma entidade reivindicativa poderia prosperar. Além disso, e talvez o mais importante, havia a insatisfação aberta vis-à-vis ao fiscal, que “receberia muito e trabalharia pouco”, enquanto o exator “trabalhava muito e era menos remunerado”. Esse terreno favorável à institucionalização do processo de representação de interesse foi potencializado, isso já nos anos 60, quando o grupo de funcionários das exatorias percebeu o

---

<sup>5</sup> As outras duas entidades, Astef e Aconcage, como estavam ligadas a grupos de funcionários de porte reduzido, tinham uma infraestrutura pouco significativa.

<sup>6</sup> As exatorias constituíam uma instância administrativa da Secretaria da Fazenda, inclusive em Porto Alegre; tinham por função arrecadar os tributos e fazer os pagamentos de funcionários estaduais e dos fornecedores e/ou prestadores de serviços, os quais eram comandadas por um funcionário que recebia a denominação exator. Com o processo de centralização em Porto Alegre dos pagamentos e com a passagem da arrecadação tributária para o sistema bancário, as exatorias e, em consequência, o exator, perderam importância administrativa. Tal processo centralizador iniciou, *grosso modo*, nos primórdios dos anos 60 e terminou nos anos 70, ambos do século passado.

<sup>7</sup> Correio do Povo, p.18, em 25/04/1954.

processo de esgotamento nas funções que estava em andamento, em especial, a passagem da arrecadação para o sistema bancário.

O material primário examinado e as entrevistas gravadas permitem concluir que, para dar conta do processo de representação, a liderança dos exatores necessitou enfrentar uma limitação importante. Nesse percalço, talvez subproduto do processo de construção da Secretaria da Fazenda, verticalizado e autoritário, fundado na dissuasão dos atores subalternos, a entidade ficava submetida à vigilância dos mandatários que comandavam hierarquicamente as exatorias. Havia uma sobreposição entre a entidade e o comando hierárquico. O papel de controlador, do grupo de funcionários das exatorias, era executado a partir da Inspetoria Geral da Fazenda, posto hierárquico ocupado por um exator. Esse posto conduzia toda a estrutura administrativa das exatorias, cabendo ao inspetor geral atuar como se fosse o “presidente honorário” da entidade, que deveria ser ouvido/consultado nos movimentos mais importantes. Corroborava essa afirmação a composição do quadro dirigente fundador da Afergs, formado por fazendários que possuíam expressivas carreiras e ocupavam postos significativos na estrutura hierárquica. Havia, na composição da primeira diretoria, um presidente de honra – Hero Mesquita da Costa –, que, naquele momento, vinha a ser justamente o Inspetor Geral de Fazenda.<sup>8</sup> O cargo de presidente da primeira diretoria foi exercido por João de Oliveira Belo, também um inspetor de fazenda. A vice-presidência, do mesmo modo, era ocupada por um inspetor – Camilo de Bem e Canto. No conselho fiscal, duas figuras merecem ser citadas: Benjamin Silveira Arruda e Luiz Gama e Silva. O primeiro, posteriormente à fundação da entidade, viria a ser inspetor geral de fazenda. O segundo, naquele momento, era exator de Porto Alegre, o posto mais significativo para o grupo, pelo retorno material que propiciava, bem como pelas consequências advindas, que, de algum modo, rivalizavam com as de secretário.<sup>9</sup> Na visão de um entrevistado, a posição assimétrica da entidade perante a Inspetoria Geral decorria de ausência de uma infraestrutura para o trabalho de representação ou, como informou, “[...] a instituição, no início, não tinha cacife para resolver os problemas e o inspetor geral tinha muito apoio para dar”. Isto é, havia a expectativa do grupo de que o inspetor geral assumisse a luta e criasse as condições para a entidade propugnar por uma “revalorização da classe”.<sup>10</sup>

Essa relação de dependência começou a ser rompida em 1962, quando, após uma grande mobilização dos funcionários, ocorreu a edição da Lei nº 4.470, que implementou uma nova sistemática de remuneração, alterando a base de cálculo, bem como reclassificando as exatorias. As vantagens obtidas com a conquista desse reordenamento funcionaram como um detonador, no sentido de aprofundar o fortalecimento da entidade de representação.

---

<sup>8</sup> O cargo de Inspetor Geral de Fazenda era privativo dos inspetores de fazenda. Para aceder ao posto de inspetor de fazenda, era necessário ter exercido a função de exator por, no mínimo, 10 anos. Preenchido esse requisito prévio, havia um “concurso interno” mediante a aplicação de uma prova escrita. Alguns exatores criticavam esse mecanismo de seleção, por privilegiar a antiguidade e por acreditarem que a prova era manipulada para facilitar a ascensão de atores previamente definidos.

<sup>9</sup> A primeira diretoria da Afergs era composta ainda por outras figuras que gravitavam em torno da Inspetoria Geral, visto que assumiam, eventualmente, o posto de Inspetor, como substituto, uma situação formal que era permitida naquele momento. Havia, na entidade, um Consultor Jurídico — Gervásio Kramer da Luz —, irmão de Nicamor Kramer da Luz, que foi Constituinte de 1947 e Secretário da Fazenda de 1967 a 1969, no Governo de Perachi de Barcellos.

<sup>10</sup> Entrevista nº 9.

Na atualidade, as condições materiais do Sindaf para o trabalho de representação podem ser apontadas como de ótima qualidade, no mesmo patamar das obtidas pelas entidades dos fiscais, o principal concorrente. Para isso, o Sindaf herdou a estrutura material da Afergs e está situado fisicamente em um tradicional prédio da Cidade de Porto Alegre, o edifício do Clube do Comércio, na rua dos Andradas, onde ocupa o que, no passado, seriam dois apartamentos residenciais, formando um local esteticamente arrojado. Nesse local, existem diversos espaços para encontros e reuniões, de pequeno porte, e auditório para eventos, também para poucos participantes. Além de ser uma base para representação, constitui-se em um local de socialização entre pares, especialmente para a troca de informações com os associados inativos, sendo que estes representam pouco mais de dois terços do conjunto de associados, que atingem o montante aproximado de 960 integrantes, o que leva a considerar que o inativo tem um papel relevante no trabalho de representação, tanto que assume parcela significativa na sustentação financeira da entidade.

Além dessa sede central, o Sindaf também disponibiliza três espaços para interação entre companheiros e familiares. Um localizado no município metropolitano de Gravataí, outro é uma sede náutica na zona sul de Porto Alegre e, por último, uma colônia de férias na praia do Cassino, em Rio Grande. Essas áreas, assumidas no discurso interno como "sociais", somadas à sede localizada no prédio do Clube do Comércio, são indicativas, ou expressões, de uma capacidade do grupo de mobilizar recursos materiais.

Já o veículo de divulgação das atividades, bem como a base para a expressão das formulações da liderança do Sindaf, chama-se *Finanças em linha*. É um informativo graficamente bem feito, agradável de manusear, com um jornalista responsável e com matérias variadas acerca dos diversos aspectos da Secretaria da Fazenda, expressando, inclusive, posicionamento sobre a temática da receita, o tema principal do grupo concorrente – os fiscais. Tem uma tiragem de 2.500 exemplares, ultrapassando, largamente, a composição do número de associados, e que são distribuídos para atores singulares da estrutura social.

## **A AGENDA DE INTERESSES**

No momento de realização da pesquisa, a agenda de tema dos auditores, expressa nos boletins informativos do Sindaf e nas entrevistas realizadas, apresentava, com muita clareza, um conteúdo defensivo, tendo em vista que o grande objetivo do grupo, a equalização de salários e a unificação das carreiras fora alcançado. Portanto, o patamar conquistado era a questão central a ser preservada e tomou largo espaço nos movimentos do grupo. Além do que, a agenda do Sindaf é a contraface da agenda das entidades representativas dos fiscais, na medida em que há uma relação inequívoca entre ambos os grupos. Enquanto um postula a constituição de uma carreira exclusiva para as atividades da arrecadação – os fiscais –, o outro defende, em sentido contrário, a manutenção do *status quo* – os auditores. Nesse sentido, e para exemplificar, em 2001, durante o Governo Olívio Dutra, houve uma proposta para a separação das carreiras, ou seja, os fiscais lograram desenvolver um projeto de lei adequado às pretensões do grupo, assumida como uma política administrativa apropriada à condução da Secretaria da Fazenda. No entanto, na esfera parlamentar, ocorreu o contramovimento dos auditores, que barraram a evolução dessa proposta

ainda na fase preliminar de análise parlamentar. Por consequência, a proposição foi arquivada na Comissão de Constituição e Justiça, sem ir ao plenário para votação.

O estágio atual foi atingido após uma consistente evolução, bem como reflete a capacidade da liderança em manejar os instrumentos de representação de modo favorável, frente às dificuldades da conjuntura, em vários momentos, e frente à do grupo concorrente; nesse sentido, constituiu uma agenda e logrou viabilizá-la. A perspectiva dos exatores, grupo originário dos auditores, no início dos anos 70 era fluir para a extinção, como produto das transformações ocorridas na gestão administrativa da Secretaria da Fazenda. Mas, a partir do início dos anos 80, ocorreu uma inflexão nas ações, que, de defensivas passaram a ser ofensivas, mediante a incorporação de novos componentes na carreira, através de um concurso público e de troca da denominação da carreira. O acúmulo de conquistas, ao longo dos anos 80, culminou, nos anos 90, com o êxito máximo, inicialmente equalização de salários para, mais adiante, unificação de carreira com os fiscais.

A evolução da agenda tem como sustentação e/ou legitimação, nas intervenções da liderança, uma temática expressiva – reforma do Estado. Deve-se salientar que esse tema emergiu nas intervenções dos articulistas com diferentes roupagens, como melhoria da gestão, redimensionamento do Estado e/ou privatizações, terceirização de serviços, ou seja, o uso da expressão *reforma do Estado* tem, tão somente, um sentido restrito de *reforma administrativa*. A construção dessa base discursiva foi um processo lento, visto que foi iniciado em meados dos anos 90, e alcançou o auge em 2003, com a instituição de um prêmio, que visava incentivar inovações na gestão dos municípios gaúchos denominado *Prêmio Gestor Público*. Assim, tem-se que os auditores acentuaram uma *expertise* administrativa através da difusão da problemática da condução do aparato do Estado, que era, em alguma medida, uma correlação com o que executavam os fiscais – divulgavam o domínio na temática tributária.

No tocante à reivindicação salarial, assim como os fiscais, verificou-se que essa questão não teve um relevo expressivo no material empírico examinado. Portanto, foi um ponto de interesse subsumido no conjunto da agenda, porém tal condição não significa que não tenham ocorridos movimentos nesse sentido. A motivação para essa circunstância derivava da prioridade de defesa da carreira unificada, em detrimento da remuneração, do mesmo modo como o executado pelos fiscais.

## **AS ESTRATÉGIAS DAS AÇÕES**

Na mesma modelagem das entidades representativas dos fiscais, os operadores do Sindaf têm centrado o trabalho de representação, preferencialmente, em atividades discretas junto aos gabinetes de decisão. Adotar tal estratégia não significa, porém, que exista um caminho único, dado que, dependendo do tema e do momento, outras formas de ação podem ser encetadas, como a intervenção na mídia, levando as disputas para o conhecimento de um público mais amplo. Para capturar adequadamente o estágio alcançado pelo Sindaf, deve-se levar em conta que a trajetória da agenda dos auditores não foi homogênea, tendo em vista que foi composta por diferentes questões, ao longo do tempo, obrigando a liderança a ter um conjunto diferenciado de ações, o que produzia, temporalmente, diversas fases, o que demanda um resgate histórico. Nesse sentido, ao se levar em conta o material empírico analisado, podem-se definir, ao menos, três distintas etapas nessa



trajetória. A primeira desenvolveu-se do início dos anos 60 ao início dos 80, quando o grupo, ainda sob a denominação de exator, esteve próximo à extinção. A segunda fase desenrolou-se com ingresso de novos componentes, no início dos anos 80, e, após um intenso trabalho de bastidores, combinado com intervenções públicas, logrou transformar a carreira de exator em auditor, com a incorporação de outros segmentos burocráticos, em 1988, com a edição da Lei no. 8.533. O terceiro momento arranca com essa redefinição e teve como ponto máximo a conquista da equalização dos salários, em um primeiro movimento, e a unificação das carreiras do auditor com o fiscal, em evento posterior.

## **A CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS ANOS 60**

O ponto que demarca o início da primeira fase das ações de interesses dos burocratas assentados nas exatorias foi a edição da Lei no. 4.470, no segundo Governo Ildo Meneghetti, que redefiniu a remuneração desses atores, conforme assinalado anteriormente.<sup>11</sup> A promulgação dessa norma representou um evento transformador no processo de conquistas materiais para os agentes das exatorias. Segundo um entrevistado, algumas lideranças lograram realizar encontros no interior do Estado, como forma de mobilização para sustentar a reivindicação, formando um movimento que resultaria em pressões favoráveis a essa norma. Ou seja, houve uma inovação nas alternativas de ação, deixando de lado os gabinetes, ou movimentos silenciosos, junto ao alto comando da Secretaria ou perante a Inspeção Geral.

Diante desse avanço, teria ficado claro, para alguns, a necessidade de preservar esse patamar, o que resultou no fortalecimento da Afergs ou até mesmo em uma refundação, visto que, até então, era uma entidade distanciada dos associados. O contexto político mais aberto, permitindo a movimentação dos atores no processo de reivindicação, nos momentos antecedentes ao golpe militar de 1964, pode ter sido outro elemento incentivador. Cabe salientar que, muito possivelmente, a maior parte dos integrantes das Exatorias tenha sido recrutada ainda nos duros períodos dos anos 40, no Estado Novo varguista. Dessa forma, não eram iniciados nos processos de ação coletiva e, além disso, eram integrantes de uma instituição rigidamente controlada. Apesar de novos métodos empregados para sustentar uma reivindicação, o grupo elegeu para comandar a nova fase da entidade um ator ligado à Inspeção Geral – Roberto Ranquetat Guimarães.<sup>12</sup> Assim, coube a esse ator a tarefa de construir uma entidade, pois, até aquele momento, a Afergs não ostentava uma materialidade como instituição representativa de interesses, na medida em que era tão somente um acordo formal, um estatuto entre pares. Dito de outro modo, é a partir da gestão de Roberto Ranquetat Guimarães que o grupo se mobilizou para constituir uma sede, para expressar a existência física da entidade, bem como os demais elementos necessários para o trabalho de representação.

---

<sup>11</sup> A fonte primária, que sustenta a avaliação da fase inicial das ações da representação de interesse dos funcionários das exatorias, é um conjunto de atas das reuniões da Diretoria da Afergs. Esses livros estão depositados, atualmente, no Sindaf.

<sup>12</sup> Conforme os registros das reuniões, era diretor geral do Tesouro, nesse momento, Jorge Ranquetat Guimarães, irmão do presidente da Afergs.

Por consequência, o movimento inicial de Guimarães à frente da entidade foi criar as condições para as atividades de representação, como definir o local para as reuniões, o pessoal de apoio, os equipamentos de escritório, dentre outros pontos, diante da dificuldade inicial do déficit de material para as atividades da entidade. Os porta-vozes enfrentaram outro problema importante relativo ao horário dos encontros na entidade, em geral no período noturno, ou nos sábados pela tarde, conforme consta nos registros das reuniões realizadas. Tal fato corrobora as afirmações de alguns entrevistados de que os funcionários das exatorias, por exercerem intensas atividades administrativas, tinham dificuldades para se organizar, para defender seus interesses, bem como para lograr estudar.

Os primeiros esforços da liderança não estiveram voltados apenas para a defesa das vantagens materiais que o grupo era portador, mas também focavam as transformações que estavam ocorrendo no processo de trabalho da Secretaria da Fazenda, naquele momento. Deve-se relembra que havia um movimento de centralização administrativa em Porto Alegre, transferindo atividades realizadas nas exatorias, conforme se apontou anteriormente. Uma dessas medidas, mais precisamente o Plano de Pagamento Centralizado, dificultou o trabalho de representação, na medida em que o repasse dos valores descontados no salário dos associados não era transferido de modo correto, afetando o financiamento da entidade. Ou seja, além da dificuldade de implementar as atividades de representação de um conjunto de funcionários espalhados, territorialmente, por todo o Rio Grande do Sul, havia um processo de transformação no modelo de gestão do aparelho estatal.

Realizado o esforço inicial de compor uma infraestrutura para as atividades de liderança, o alvo posterior das ações da liderança esteve circunscrito ao processo de perdas de função das exatorias. Para tentar dar conta desse propósito, dentre outros movimentos, foi incorporado, nas atividades da entidade, Irajá Andara Rodrigues, considerado, em certo período, a grande liderança dos exatores. O ato de chamar Rodrigues para compor a linha de frente da entidade pode ser considerado um ato de ousadia, bem como sinalizaria um empenho em aprofundar um trabalho e buscar uma ofensiva. Ele tinha sido exator em Marau, onde fora candidato a prefeito, cidade em que exerceu o posto de vereador, pelo PTB, e esteve ameaçado de perder a função no serviço público, após o golpe militar de 1964.

Naquele momento, meados de 1965, os porta-vozes lançaram um “boletim mensal” e elaboraram um “memorial” para encaminhar as “reivindicações da classe”. E Rodrigues jogou papel importante na elaboração desse documento; conforme os registros examinados, era composto por um elenco de temas, visando adensar o papel das exatorias.<sup>13</sup> Ou seja, o comando da Secretaria da Fazenda estava executando uma política administrativa que afetava o conjunto de atividades das exatorias, mas, ao mesmo tempo, não lograva propor uma recomposição. Diante desse aparente vácuo, coube aos funcionários tomar a dianteira ante a ameaça de perda de *status* administrativo, o que conformaria uma inversão de papéis.

Os componentes das exatorias percebiam, com clareza, o cenário que se descortinava com as mudanças administrativas em implementação e o que isso representava. O diagnóstico desse quadro está transcrito nos debates da Afergs, nos seguintes termos:

---

<sup>13</sup> Ver Ata Afergs, nº 27, em 29 abril de 1965.

“[...] expôs o problema [um associado de Pelotas] surgido com a implantação do plano de centralização de pagamentos na zona sul e que representava um perigo para os quadros exacionais, pois que o pagamento ao funcionalismo na Exatoria mantinha uma influência direta do Exator e certa autoridade sobre os funcionários estaduais, além do esvaziamento exacional que aos poucos se processaria, com diminuição de funcionários e restrições, outrossim, nas vagas e promoções” (Sindaf Ata Afergs nº 28, 24 de julho de 1965).

Então, como uma tentativa de contra-arrestar o “esvaziamento exacional”, na expressão interna, os porta-vozes da entidade decidiram realizar uma “convenção regional”, na Cidade de Pelotas, que reuniu, além dos componentes das exatorias, lideranças locais (prefeito, vereadores e empresários), para discutir os impactos das medidas então em implementação. Não foi possível localizar os resultados, ou as decisões, alcançadas com esse evento. Nos encontros posteriores da liderança, ficou reforçada, contudo, a ideia da elaboração do “memorial” já referido, que seria enviado ao comando da Fazenda, para expor a posição do grupo frente às mudanças em curso. Em conjugação com a elaboração do documento, a liderança deliberou enviar “uma circular a todos os prefeitos e Câmaras dos Municípios”, expondo as desvantagens das medidas que estavam sendo adotadas, especialmente a passagem da arrecadação de impostos para os bancos. Além disso, foram realizadas visitas à Assembléia Legislativa, para expor, aos líderes partidários, a posição dos integrantes das exatorias.<sup>14</sup>

Os documentos examinados apontam, com clareza, a intensa movimentação realizada pela liderança, mas com escassos resultados práticos. O cenário, pouco favorável ao grupo, nos final dos anos 60, quando ocorria a passagem da receita para os bancos e a centralização dos pagamentos em Porto Alegre, resultou por afetar o trabalho da liderança, ocorrendo uma deserção de associados, bem como o afastamento de diretores eleitos, evidenciando uma crise de relacionamento entre os porta-vozes. A tensão, que transparece nas fontes prospectadas, conduziu a entidade no sentido de atuar de modo mais independente em relação à Inspetoria Geral de Fazenda. Ou seja, o inspetor geral, simbolicamente, “perdeu” a posição de presidente de honra, que autorizaria e legitimaria os movimentos de interesse vindo do conjunto de associados e mediados na entidade de representação.<sup>15</sup> Além disso, essa cadeia de eventos de mudança no modelo de gestão administrativa do Estado gaúcho se efetivava em plena ditadura militar, que bloqueava ações ruidosas, portanto, limitando as opções de movimentos aos gabinetes.<sup>16</sup> Diante desse quadro, houve uma inflexão nas atividades da entidade para uma direção assistencialista, ofertando serviços e expandindo o caráter recreativo, com aquisições de sedes para encontros festivos e esportivos.

A opção de reposicionar a Afergs para uma prática assistencialista, na face externa, deixando os interesses para serem desenvolvidos nos “bastidores”, conduziu a entidade à grave situação,

---

<sup>14</sup> As Atas nº 28, nº 29 e nº 30 relatam essas informações.

<sup>15</sup> Na Ata, nº 46, de 10/10/1970, relata-se uma reunião em que o inspetor geral, Vinicius Amaro da Silveira, deveria estar presente, mas não compareceu, por estar incomodado pela realização de um encontro com o Secretário, sem conhecimento dele.

<sup>16</sup> Com a Ata nº 50, de 01/11/1970, toma-se conhecimento da realização de uma Assembléia Geral do grupo, um dos últimos atos expressivos para tentar reverter o quadro desfavorável então vigente. Previamente, foi realizado um “encontro informal” com o Secretário da Fazenda, que alertou a liderança sobre o sentido da reunião e que não ocorresse um “desvirtuamento no trato dessa problemática”, isto é, a discussão das questões relativas ao salário.

aproximada, da insolvência financeira.<sup>17</sup> Para resgatar a entidade, o grupo reconduziu Roberto Ranquetat Guimarães, o ator que erigiu a Afergs nos inícios dos anos 60. Em uma das primeiras medidas, ele encaminhou uma auditoria financeira. Havia inúmeros compromissos financeiros vencidos, mas a situação econômica da entidade, mercê do patrimônio existente, era considerada sólida, conforme consta nos registros das reuniões.

Além das modificações ocorridas nos processos de trabalhos, retirando funções das Exatorias, o grupo teve, ao final de 1973, o impacto da perda, por falecimento, de Guimarães, deixando a Afergs em uma situação difícil. Percebe-se, com muita clareza, a dificuldade do trabalho de representação. Alguns atores assumiam a direção da entidade para posteriormente renunciar, o que evidenciava a enorme perda de prestígio do grupo. Daquele momento em diante até o final dos anos 70, as atividades eram voltadas às questões administrativas, conforme o material avaliado, ainda que, nesse período, tenha sido criado um boletim informativo denominado *Integração*, que pouca informa sobre as ações desenvolvidas no trabalho de representação. A linha discursiva desse informativo estava direcionada a valorizar as atividades desenvolvidas pelo grupo, divulgando as realizações das unidades administrativas sob o comando de exatores. Além disso, havia um chamamento à capacidade de resistência, e paciência, com o trabalho que estava sendo aplicado, tendo em vista que, se o momento era desfavorável, adiante poderiam ocorrer conquistas, nos seguintes termos:

“Sinceramente não temos condições de fazer uma previsão exata. Mas de uma coisa estamos certos: a definição virá neste exercício. Amanhã quando a vitória surgir saberemos que ela foi a causa da nossa tenacidade na busca de dias melhores. Colegas, já vislumbramos o início do atingimento de nossa reivindicação. Este é o recado de fé no futuro de nossa histórica e centenária classe” (*Integração*, p. 2, maio/junho 1979).

O que estava em jogo naquele momento, e, por isso, o pedido de paciência ao grupo, era a realização de concurso público para a carreira de exator, de acordo com o alcançado em entrevistas. Para a realização desse recrutamento, eram necessárias diversas alterações na legislação então vigente, o que demandava negociações com as instâncias de decisão e o enfrentamento das pressões dos agentes concorrentes. Todo esse movimento não foi realizado por dentro da entidade, mas por *bypass*. Foram os atores posicionados nos postos mais altos da estrutura hierárquica os condutores do processo, e não aqueles que comandavam a entidade. Como foi apresentado anteriormente, o concurso para a carreira de exator foi autorizado no final de 1980, fortalecendo o grupo para novos embates e, com isso, abrindo a segunda nova fase da luta de interesses do grupo.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> A opção por ações nos “bastidores” teria sido sugerida por Laureano Al Alan, Inspetor Geral de Fazenda, ao presidente em exercício Clódio Corrêa, conforme consta na Ata no. 70, de abril de 1970.

<sup>18</sup> Como o grupo concorrente, os auditores foram beneficiados pela conjuntura política favorável dos anos 80, especialmente no tocante à explicitação dos interesses. Uma avaliação desse momento está nos trabalhos de Almeida (1995), que é dedicado a uma visão do sindicalismo brasileiro, assinalando a emergência do setor público no conjunto do movimento sindical, e em Almeida (1996), que tem uma análise mais focada na relação entre interesse e combate a inflação, apontando a participação dos funcionários públicos nessas lutas.

## O FORTALECIMENTO COM NOVOS ASSOCIADOS

O contingente que ingressou na carreira de exator após esse concurso possuía maior capital escolar na comparação com a geração anterior. Além disso, as condições de atuação para a defesa de interesses materiais e simbólicos apresentavam-se, marcadamente, diferenciadas na confrontação com os marcos regulatórios do período militar. O adensamento do grupo ocorreu de modo rápido, com a inclusão desses novos atores. O informativo da entidade expressou a nova condição com uma centralidade nas reivindicações salariais, relatando a presença dos integrantes do grupo nos espaços de decisão, e começando a constituir a disputa com os fiscais.<sup>19</sup> Enfim, o período de declínio que o grupo enfrentou nos anos 70 estava superado.

O fortalecimento do grupo permitiu que, em meados de 1985, fosse encetada uma ação ofensiva dos porta-vozes na direção da extinção das carreiras de exator e fiscal com a proposição de criar a carreira única de auditor fiscal. Para viabilizar a proposta de unificação, os exatores se reuniram com o Governador do Estado, Jair Soares, com empresários, com deputados de todos os partidos, e, obviamente, com o secretário José Hipólito Machado de Campos, visando difundir essa idéia.<sup>20</sup> Os contatos com essas diferentes instâncias foram concebidos minuciosamente, pois

“[...] as informações fornecidas pelo BDPOL [Banco de Dados Políticos], mostraram que o relacionamento da classe com a área política é capaz de conduzir os nossos propósitos a bom termo. Os contatos junto à área política e a divulgação de nossa luta através da grande imprensa deve ser contínua, pois as aspirações da categoria não se esgotarão com as conquistas remuneratórias. As mudanças constantes e a velocidade com que se realizam recomendam permanente preocupação com o aperfeiçoamento dos métodos de ação. Devemos nos orientar por objetivos e não agir em função de crises. Numa palavra: não nos dispersemos” (*Integração*, nº 11, p. 4, julho/1985).

A base do discurso da liderança estava ancorada no ponto de vista legitimador de que a unificação poderia representar “[...] um importante passo no sentido de se dar partida à reformulação da Secretaria da Fazenda, adequando a sua estrutura orgânico-funcional às necessidades do presente” (*Integração*, nº 11, p.6, julho/1985).

Os efeitos, quantitativos e qualitativos, do adensamento do grupo e os novos ares do momento político do início dos anos 80, em que os atores sociais lograram expressar suas agendas de interesse, permitiram aos exatores sair das posições defensivas até então executadas. Uma nova correlação de forças, em relação ao grupo concorrente, estava em construção, o que possibilitou encaminhar ações ousadas.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Ver o boletim *Integração*, nº 10, de dezembro de 1984.

<sup>20</sup> Descrevendo o encontro com os empresários realizado na Fiergs, o informativo expôs o seguinte: “[...] o jornalista Rogério Mendelski colocou-se à disposição para divulgar os assuntos de interesses da categoria, enquanto se tratar de disparidades e injustiças, como a que acontece no presente” (*Integração*, nº 11, p. 4 e 5, julho/1985).

<sup>21</sup> Assim como os fiscais, os auditores dão preferência ao fortalecimento longitudinal dos componentes do grupo, em consequência, as trajetórias individuais são submetidas a essa estratégia. O que importa é o grupo, mas isso não significa que não existam interesses individuais na carreira, tendo em vista que a solidariedade entre os pares, como apontou Birnbaum (1995), não é mecânica, e está relacionada à convicção de que os benefícios serão redistribuídos a todos. Tal constatação é uma variante do que identificara Schneider (1994),

Nesse sentido, em 1986, tão somente quatro anos após o ingresso de uma nova geração de exatores, ocorreu a extinção do cargo de Diretor Geral do Tesouro e a criação de três superintendências subordinadas, diretamente, ao Secretário, ficando duas sob a direção dos exatores e a outra com os fiscais. Ter o controle de duas grandes áreas da Secretaria da Fazenda representou, conforme o discurso dos operadores, uma “vitória da classe”. Diante desse regozijo, pode-se admitir que a opção de modificar a estrutura funcional foi muito mais ação de acomodação de interesses corporativos do que uma medida calcada em uma racionalidade técnica e assumida pelo alto comando como a melhor alternativa dentre outras opções apresentadas, embora o secretário tivesse argumentado que

“[...] a nova estrutura da pasta foi ditada pela evolução da economia estadual e pelas mudanças experimentadas por todos os setores de atividade. A defasagem existente – a estrutura da Fazenda Estadual datava de 1928 – impedia a desejada eficiência e racionalização dos serviços de controle das atividades financeiras e tributárias, apesar da dedicação de seus servidores” (*Integração*, nº 11, p. 8, julho/1985).

Cabe ressaltar que a intervenção do Secretário no informativo da entidade dos exatores ocorreu em julho de 1985, e a decisão de criar as superintendências foi tomada em dezembro daquele ano. Esse largo período de tempo, na medida em que já havia uma sinalização de que teria tomado a decisão, é um indicativo do grau de disputa interna entre os grupos concorrentes, na tentativa de obstaculizar movimentos que pudessem fortalecer um ou outro.

Outro aspecto significativo das disputas desse momento diz respeito à ausência de informações nos boletins no modo como ocorreu tal “conquista”. Nesse momento, havia mais de uma entidade associada aos movimentos dos exatores, como a dos contadores da unidade de controle e auditoria e a dos economistas ligados às questões orçamentárias, o que aponta para a presença de diferentes vias de ação. Assim como havia o *bypass* das entidades através da intervenção de distintos atores, como lideranças *ad hoc*, posicionados na estrutura hierárquica, ou seja, o processo de reivindicação era conduzido em distintos caminhos, mas todos convergindo para o mesmo ponto. Dito de outro modo, a entidade foi um transmissor importante na implementação das ações de interesses, mas existiam outros tipos de influências, e isso se refletiu, de um certo modo, nos informativos.

O intervalo do início de 1986 a maio de 1988 caracterizou-se por ter sido um período de grande ativismo dentro da Secretaria da Fazenda, com inúmeras medidas administrativas sendo tomadas, como a extinção da carreira de exator e o surgimento da de auditor de finanças, dentre outras. Sabe-se que a adoção dessas transformações ocorreu sob intensa disputa, reverberando, inclusive, na Assembleia Legislativa gaúcha. Diante desse quadro, pleno de incertezas, não restou alternativa que não fosse a necessidade de uma concentração de esforços para alcançar os propósitos em marcha, com o emprego dos recursos disponíveis exclusivamente nessa ação. Muito possivelmente, tenha ocorrido novamente a ultrapassagem da entidade com a intervenção de lideranças *ad hoc*, especialmente aquelas que ocupavam posições na estrutura hierárquica. Além

---

para quem havia, nos burocratas brasileiros, uma grande preocupação com evolução das carreiras dos colegas.

disso, dada a intensidade do grau de disputa, é possível que tenham sido utilizados movimentos incomuns, o que conduziu a liderança a silenciar acerca da estratégia aplicada.

Apesar de não terem alcançado o objetivo maior, que era a unificação com os fiscais, a liderança que estava no comando da entidade saudou a nova situação advinda com a inovação na denominação da carreira. O boletim expressou a nova conquista nos seguintes termos:

"Estamos de mudança. Nova administração, novas atribuições, mas o mesmo espírito de luta. A collectoria do passado deu lugar para agência da Secretaria da Fazenda. O escrivão, o escriturário, o fiel tesoureiro deram seus lugares para o auditor de finanças" (*Integração*, Ano VIII, nº 1, p.2, 1988).<sup>22</sup>

O fato de terem viabilizado um interesse, a passagem de exator para auditor, não significou um apaziguamento interno, o que é um indicativo da inexistência de um acordo entre as partes. Tal quadro transparece nas informações para o contingente formador do grupo:

"A Lei 7355/80 nos definiu [o exator] como responsáveis pelo *assessoramento*<sup>23</sup> e execução em assuntos relacionados com o planejamento, controle e orientação em matéria de arrecadação de tributos de competência do Estado. Estas sempre foram as atribuições nobres de nossa categoria. Querem agora reduzir nosso campo de atuação. Por que transferir o Departamento de Receita para a fiscalização, quando as atividades desenvolvidas por esse Departamento estão sendo feitas com competência e dedicação? Entretanto, não basta a valorização das atribuições. Não basta termos uma atividade nobre, se o salário correspondente não é condizente com a importância do trabalho" (*Integração*, Ano VIII, nº 1, p.2, 1988).

Como nas entidades concorrentes, a liderança dos auditores buscava ofertar idéias acerca do funcionamento da Fazenda, em especial quando havia uma discussão de mudança na estrutura desse órgão de governo. Um exemplo disso ocorreu no Governo Pedro Simon, que demonstrou a intenção de implementar uma reforma administrativa na Secretaria da Fazenda. No contexto desse movimento, os auditores montaram uma proposta minuciosa, inclusive com o projeto de lei, reforçando as ações do grupo, especialmente as atividades em torno do controle da arrecadação, justamente o alvo principal de disputa na perspectiva dos fiscais. Evidentemente que a intenção da direção da Secretaria de mudança administrativa não se efetivou nessa gestão, diante dos interesses dos grupos em disputa e das diferentes posturas assumidas.<sup>24</sup>

As condições penderam de modo favorável aos auditores, quando o governo do Estado esteve sob o comando de Alceu Collares, de 1990 a 1994. De acordo com o alcançado em entrevistas, o terreno fértil existente foi produto de uma abertura do Secretário Orion Cabral às reivindicações do grupo dos auditores, encampadas pelo Governador, que as avalizou. Esse quadro, contudo, não se apresentou de imediato, visto que houve um trabalho de convencimento do alto comando político estadual. Diante do cenário favorável, fez-se uma proposição de unificação das carreiras, com negociações internas tensas e atritadas. Apesar da restrição dos fiscais, o Governo enviou um projeto de lei para ser apreciado na Assembléia Legislativa do RS, porém não houve aprovação. Após a negativa dos deputados gaúchos, o Governador Alceu Collares tomou a decisão

---

<sup>22</sup> O boletim, com esse número, inicia uma nova contagem.

<sup>23</sup> Grifado no original.

<sup>24</sup> Os boletins números 3 e 4, ano 8, e o número 1, ano IX, situam as posições da liderança e as visões de alguns agentes pertencentes ao grupo.

de unificar os salários dos auditores com os dos fiscais, gerando uma grande crise interna a Secretaria da Fazenda.<sup>25</sup>

Todo esse conjunto de eventos, realizado em período de tempo razoavelmente longo foi desenvolvido sem registros nos boletins informativos, como já ocorrera em outros momentos em que havia disputa por vantagens. Todos os números examinados do boletim *Integração*, de maio/junho de 1989 a maio de 1995, estão dedicados a matérias de cunho recreativo ou relacionadas às sedes ditas sociais.

A inexistência de comunicações para o conjunto do grupo, espalhado, fisicamente, no interior do Estado, muito provavelmente, foi uma estratégia como condição para o sucesso da ação. A forma como se encadearam as negociações, de interesse de apenas uma parte do conjunto da burocracia da Fazenda, com a reação do setor concorrente, impôs a condição da não-transparência. Além disso, alguns dos atores centrais do processo negocial não estavam nomeados como porta-vozes instalados na entidade, ou seja, ocorrendo, novamente, o *bypass* da associação representativa. No contexto de disputa, muito possivelmente teve papel importante um grupo de economistas recém recrutados, possuidores de capital escolar diferenciado. Alguns já ostentavam o grau de mestre, que se somou à experiência de militância de outros. Compunham esse grupo de economistas, num total de 15, os quais, muito rapidamente, ascenderam a postos importantes na escala hierárquica, na própria Fazenda e em outros espaços burocráticos, como César Busatto e Aod Cunha de Moraes Junior. O primeiro já tinha uma militância política formada ao ingressar na Fazenda, sendo dos quadros do grupo MR-8. Foi deputado estadual com três mandatos, os dois primeiros pelo PMDB e o último pelo PPS, e Secretário da Fazenda de 1994 a 1998, no Governo Antônio Britto. O segundo é professor universitário, com o grau de doutor, e Secretário da Fazenda no atual Governo Yeda Crusius, assim como foi presidente da Fundação de Economia e Estatística, no Governo Germano Rigotto.

## **A CONQUISTA DA UNIFICAÇÃO DOS SALÁRIOS**

A terceira fase da luta interesses se iniciou a partir da unificação dos salários, no último ano do Governo Alceu Collares. A nova etapa teve como elemento impulsionador, e central na disputa entre as entidades, a junção das carreiras de auditor e de fiscal, o que caracteriza um sentido ofensivo perante o grupo concorrente. O novo ciclo de lutas dos auditores teve como ponto demarcador, de um lado, o lançamento de um novo boletim informativo, denominado *Finanças em linha*, e, de outro, a aglutinação de todos os componentes do grupo em torno de uma única entidade – o *Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do RS* (Sindaf).

Conforme o obtido em uma entrevista, a afirmação do Sindaf na cena concorrencial foi produto do trabalho de alguns auditores, que vislumbravam a necessidade de romper algumas

---

<sup>25</sup> A unificação do salário do auditor com o do fiscal efetivou-se de modo incomum, dado que foi aprovada estando embutida na majoração salarial de outro grupo – a Brigada Militar. Jogou papel importante nesse movimento um auditor que estava cedido ao gabinete do deputado líder do Governo na Assembleia Legislativa do RS. Portanto, o trânsito da burocracia “fazendária” para outros espaços institucionais, especialmente a arena parlamentar, área de decisão, é um trunfo relevante no repertório de ações dos grupos da Fazenda.



assimetrias na correlação com os fiscais, especialmente, dentre outras, uma baixa ousadia em principiar discussões técnicas. Para dar conta do propósito da junção, havia a certeza, entre esses agentes, de que seria necessário efetuar três movimentos combinados. Um abrangia a superação das associações então existentes, que representavam os três segmentos formadores do conjunto dos auditores: a Aconcage (dos contadores), a Astef (dos economistas) e a Afergs (dos exatores). Todas essas três entidades seriam desativadas. No espaço dessas três, seria formado um sindicato, com condições de efetuar determinadas ações que as associações estavam impossibilitadas, como, por exemplo, representar judicialmente todo o grupo. Para acomodar os três segmentos na nova entidade, a diretoria do Sindaf foi partilhada, cabendo o exercício da presidência a um ex-exator, a 1ª vice-presidência a um economista e a 2ª vice-presidência a um contador.

Uma parcela dos auditores teve dificuldade para aceitar a presença de um sindicato, pelo “simbolismo operário” que esse tipo de entidade ostenta, especialmente a partir dos antigos exatores aposentados, ou seja, a mesma reação dos fiscais quando estes formaram o Sintaf. Vencida essa resistência inicial, como segundo ponto, a liderança efetuou o lançamento do boletim *Finanças em linha*, concebido para demonstrar a presença do trabalho dos auditores em praticamente toda a cadeia de responsabilidades da Fazenda, com exceção da fiscalização, ou conforme o jargão interno, do “ilícito fiscal”. Por último, os porta-vozes optaram por alargar o contexto de discussão e disputa, ultrapassando o espaço intramuro da Secretaria para atingir a mídia. O desejo era dar publicidade às concepções do grupo de auditores para fortalecer e legitimar o objetivo maior, que era a unificação das carreiras. O ponto central da ação discursiva perante a mídia foi ressaltar a “abrangência” do trabalho dos auditores em contraposição às atividades “limitadas” dos fiscais, responsáveis por apenas uma etapa do trabalho fazendário. Foi nessa busca de diálogo com componentes da estrutura social que o Boletim jogou papel importante, por ter sido o espaço ideal de propagação do conhecimento técnico dominado pelos integrantes do grupo.

Caberia destacar que esse empenho da liderança para fortalecer o grupo para os embates que viriam a seguir foi realizado em colaboração com uma assessoria externa, na montagem de uma estratégia para os encontros. Em consequência, foram definidos os passos a serem seguidos, que foram cumpridos conforme o estabelecido, sem improvisação nas intervenções.

A afirmação do trabalho de representação em torno do Sindaf significou demonstrar a maturidade do grupo, na medida em que representou abrir mão de algumas marcas simbólicas consolidadas, como as ostentadas pelas entidades desativadas, mas não só isso. Ficou refutada a acusação dos grupos concorrentes, especialmente dos técnicos, de um possível fracasso da extinção de carreiras e o surgimento da de auditor de finanças, especialmente em função de um descontentamento do contingente de contadores. Com a emergência do Sindaf na cena concorrencial, ficou amalgamada a fusão, ocorrida ainda em meados dos anos 80 do século passado.

O que se ressalta dos dois primeiros números do *Finanças em linha* é a presença de uma ambiguidade entre os temas de interesse dos auditores e as políticas da Secretaria da Fazenda. Há uma dificuldade inicial, à primeira vista derivada do modo de desenvolvimento das matérias veiculadas, em identificar se os temas apresentados são uma proposta da entidade ou uma política implementada pela Fazenda.

No ano de 1995, no Governo Antônio Britto, esteve em desenvolvimento uma campanha publicitária para ampliar a arrecadação de impostos, intitulada *Paguei, Quero Nota*. No informativo, como tema principal, tal campanha era apropriada como sendo do grupo, já que ostentava o seguinte título: *A Campanha dos Auditores para aumentar a arrecadação*. Essa apropriação não se apresentava circunscrita a uma ação discursiva, mas ia além, ao expor as peças publicitárias desenvolvidas pelos auditores, a partir da entidade, para sustentar a campanha, significando que os porta-vozes despenderam recursos financeiros próprios. Investir nessa ação de promoção deve ser interpretado como um trabalho de legitimação e, ao mesmo tempo, uma preparação do terreno para novos avanços. O argumento exposto no informativo dava conta que a campanha tinha por finalidade

“[...] além de incentivar a conscientização da sociedade em relação aos seus direitos, e à sua responsabilidade na luta contra a sonegação, é aumentar a arrecadação para garantir investimentos em áreas prioritárias, como saúde, educação e segurança” (*Finanças em linha*, ano 1, nº 1, p.6, junho/1995).

O esforço de legitimação está localizado na inquietação com a obtenção de recursos para “garantir investimentos” nas chamadas áreas sociais. O discurso exposto nos boletins expressa uma tentativa de demonstrar que as atividades dos auditores são socialmente justas. No entanto, o elemento de fundo, e que sustenta a campanha, reside na capacidade dos auditores em combater a sonegação fiscal. Com isso, tem-se que não são apenas os fiscais os habilitados na ação contra os desvios de tributos, dada a existência de outras formas de arrecadação, passíveis de implementação, que poderiam ser somadas ao embate direto com os sonegadores. Em consequência, a expansão de recursos poderia ser viabilizada mediante o simples ato de pedir uma nota fiscal. Já o conteúdo preparatório desse ato “desinteressado” emerge com toda a clareza, e extensão, na locução dos porta-vozes, que afirmam a presença de possibilidades de aumento da arrecadação, mas, ao mesmo tempo, asseveram a necessidade de reformas. Uma delas no nível nacional, com a modernização do sistema tributário, e outra no espaço estadual por meio de um “(...) reordenamento da estrutura funcional e organizacional da Secretaria da Fazenda” (*Finanças em linha*, ano I, nº 1, p.7, junho/1995). O editorial não deixa dúvida da pretensão dos líderes da entidade e, por extensão, do grupo, com a seguinte afirmação: “Nossa luta maior, no entanto, será pela criação do cargo de Auditor-Fiscal” (*Finanças em linha*, ano I, nº 1, p.3, junho/1995).

Para sustentar uma reforma “funcional e organizacional”, a liderança optou por demonstrar, desde o número inicial do novo informativo, o domínio que os componentes do grupo possuíam em diferentes questões. Além dos artigos “técnicos” presentes no número de lançamento, havia diversas informações acerca da arrecadação, com séries mensais, bem como pequenas notas com diversos assuntos. Um desses apontamentos merece ser assinalado, por conter uma temática que foi apossada pela liderança como uma bandeira do Sindaf. A nota, composta em poucas linhas, distinguiu a participação “maciça” de auditores em um seminário internacional, “Reinventando o Governo”, promovido por uma federação de empresários, e do qual o grupo era um dos patrocinadores. Conforme o conteúdo, esse tipo de tema era resultado de um posicionamento da “categoria interessada em debater novos conceitos [...] os Auditores vêm mantendo esta tradição, periodicamente promovendo palestras e conferências sobre teses emergentes em administração pública e reforma do Estado” (*Finanças em linha*, ano I, nº 1, p.4, junho/1995). Como apontar-se-á

adiante, a problemática da “reforma do Estado”, ou da variante, “gestão pública”, tem sido um importante veículo para afirmação pública dos líderes no Sindaf.

A nota dominante dos primeiros movimentos dos auditores, nessa terceira fase, diz respeito à ambiguidade, senão sobreposição, entre as ações da entidade e as políticas públicas da Secretaria da Fazenda, já assinalada anteriormente, isso fica reforçado com a presença de um texto de responsabilidade do Secretário da Fazenda, Cézar Busatto, no *Finanças em linha*.<sup>26</sup> A linha discursiva desenvolvida por Busatto louvava a campanha lançada (Paguei, Quero Nota), na medida em que teria buscado uma amplitude inédita, por envolver diversos agentes da estrutura social. O ponto, contudo, que deve ser retido na análise em curso decorre do pertencimento de Busatto à carreira de auditor. Assim, não é somente o Secretário enaltecendo um movimento meritório de comandados hierárquicos, mas o componente do grupo, que demarca, como autor de um texto no informativo, a presença de um elo entre a entidade de representação e as ações de governo. Deve-se argumentar ainda que Busatto foi um dos integrantes do grupo de economistas que ingressaram, no início dos anos 90 nos quadros dessa Secretaria e que consubstanciaram o grupo dos auditores nas disputas com os fiscais, particularmente na capacidade, decorrente do capital escolar, de produzir “textos técnicos”. Com isso, reforça-se a idéia, já lançada anteriormente, da presença de um terreno fértil favorável aos auditores, em melhores condições do que aquelas existentes no governo anterior de Alceu Collares, em que, nesse novo momento, o próprio ocupante do posto máximo da Fazenda compunha uma das partes beligerantes.

Na mesma esteira dos informativos concorrentes, especialmente os produzidos pela representação dos fiscais, e para dar conta de uma estratégia, conforme se assinalou anteriormente, o boletim *Finanças em linha* concede grande atenção aos textos técnicos. A semelhança estende-se, do mesmo modo, à presença de atores externos à carreira, como empresários, professores universitários e agentes políticos (parlamentares, de diferentes agremiações, ou no comando de unidades de governo). A participação desses atores ocorreu, em geral, mediante a apresentação de um artigo, mas, também, através de uma entrevista. A presença de intervenções externas sinaliza a busca de um elo que fosse legitimador da importância do grupo, expressada na capacidade de interagir com representantes de diferentes espaços sociais, como fazem os grupos concorrentes.

No tocante aos conteúdos dos temas técnicos apresentados, constata-se uma ênfase em demonstrar o domínio dos auditores nos variados aspectos relativos à Secretaria da Fazenda, o que corrobora a presença de uma estratégia nesse sentido, conforme o obtido em entrevista. Dentre as intervenções expostas no informativo, não escapou nem o tema, em princípio, exclusivo dos fiscais, isto é, a questão tributária, mais especificamente o ICMS. O empenho em propagar um conhecimento, ou um *savoir-faire*, fica mais evidenciado nas discussões em torno da questão do equilíbrio orçamentário. É nessa problemática que os diversos pontos das ações da Fazenda vêm à luz, mais especialmente a relação despesa *versus* receita, expressando a capacidade técnica do grupo, em condições de intervirem em todos os assuntos da cadeia de responsabilidades da Fazenda. Em sentido oposto, estariam os fiscais, que dominariam os temas circunscritos aos eventos

---

<sup>26</sup> O texto de autoria de Cézar Busatto tem o título de *Vitória da cidadania e o reerguimento do Rio Grande* (*Finanças em linha*, ano I, nº 1, p.10, junho/1995).

relativos à fiscalização, e, em consequência, teriam uma atividade mais limitada, não possuindo a amplitude necessária para ter a direção da Fazenda.

Um exemplo, nesse sentido, está no texto *Audidores de Finanças: Compromisso com a Sociedade*. A linha argumentativa está ancorada em um compromisso dos auditores em disponibilizar informações, e dar transparência, mediante a publicização dos dados relativos à execução do orçamento. Esse gesto deveria ser compreendido como

"[...] um passo importante na direção da completa transparência dos atos de gestão do governo, do conhecimento detalhado que o Estado arrecada, onde, quando e como gasta os recursos oriundos, principalmente, dos impostos pagos pelos contribuintes" (*Finanças em linha*, ano I, nº 2, p.9, agosto/1995).

Outra demonstração, ou viés, da estratégia de evidenciar conhecimento do contexto de atuação está localizado na capacidade de produzir idéias para serem implementadas em diferentes áreas da Secretaria da Fazenda. O elemento motivador, nessa ação dos auditores, decorreria de um envolvimento "na busca contínua de renovação", como um produto da busca de uma "resposta a um apelo da modernidade". Diante desse quadro, que reclama transformações, os auditores possuiriam propostas que seriam "paliativas ou parciais", porém "eficiente e eficazes". Esse era o norte no qual

"[...] se inserem os diferentes projetos apresentados pelos Auditores de Finanças Públicas ao longo do ano de 1995, quais sejam, um Projeto Estratégico de Informática para a Secretaria da Fazenda, uma proposta de legislação regulamentadora no que diz respeito aos Créditos Não-Tributários, uma vez que inexistia a normatização respectiva; a Escola Fazendária para suprir uma importante lacuna no complexo de formação dos servidores da Secretaria e o Projeto Cargo Único para o Nível Superior, que possibilitaria um considerável enxugamento em termos de recursos humanos e materiais, além de otimizar o processo de geração da receita tributária" (*Finanças em linha*, ano 1, nº 4, p.3, dez./1995).

Salta à primeira vista, além da capacidade de propor políticas administrativas, o que representa uma inversão, tendo em vista a origem na entidade de representação de interesses, a colagem com aquilo que era o objetivo maior dos porta-vozes, ou seja, a junção das carreiras de "nível superior" como um elemento catalisador. Tudo se move na expectativa de uma troca: de um lado, a oferta de ações administrativas, de outro, a concessão do interesse do grupo.

A concepção de que os auditores implementaram uma estratégia de construção de uma identidade mais densa na comparação com os fiscais, em função de uma visão mais alargada da Fazenda, fica corroborado com o texto intitulado *O Executivo Fazendário na Perspectiva da Transformação Fazendária*. O argumento exposto tem como ponto de partida as transformações que os métodos de trabalho sofreram ao longo do tempo, de um início simplificado chegou-se ao estágio atual com uma "crescente mecanização e automatização". Em função disso, ocorreu uma "mudança no conteúdo do trabalho", e, em consequência, "muda o conteúdo dos conhecimentos requeridos do trabalhador". Nesse novo cenário do trabalho, segundo a articulista, haveria uma administração por processo, que exige "raciocínio abstrato e pensamento analítico". Além dessas transformações no modo de atuar do agente, no mesmo sentido, as "estruturas organizacionais" modificam-se, bem como os "velhos modelos de divisão do trabalho", o que propicia o surgimento de profissionais com "conhecimentos mais abrangentes" e "reduz o espaço dos especialistas". Em decorrência dessa realidade, as "empresas" estariam se antecipando e formando, "no seu próprio âmbito", os

profissionais de que precisariam. Diante desse cenário de transformações, questiona a articulista: "Como se enquadra a Secretaria da Fazenda nessa conjuntura?" A resposta passaria pela constatação de que, muito embora a "estrutura organizacional" da Fazenda possa ser definida como estando assentada em "conceitos de administração completamente superados", houve uma condução no sentido de pensar o "seu profissional sob uma ótica mais complexa do que a mera formação universitária". Essa condução levou a Fazenda a se anteciper à modernidade. Ao ingressarem na Secretaria, os "profissionais" deveriam, "forçosamente", despirem-se de suas "molduras<sup>27</sup> acadêmicas", para então se tornarem Auditor de Finanças Públicas e Fiscais de Tributos Estaduais. O perfil desses "profissionais" seria específico, decorrente da própria função. Os próprios colegas deveriam treiná-los. Assim, não haveria "espaço para economistas, engenheiros ou bacharéis em direito", visto que essas formações universitárias não os habilitariam ao "exercício das funções de nível superior da Secretaria da Fazenda", já que o "profissional de nível superior da Secretaria da Fazenda deve ser, antes de tudo, um executivo, e isso na mais moderna acepção da palavra". Esse profissional, do tipo "executivo", deveria ter "mais responsabilidade, [assim como] mais flexibilidade mental e apresentar mais permeabilidade em relação às mudanças conjunturais". Além disso, esse "executivo" precisaria "[...] aprender a trabalhar em equipe, pois não há mais lugar e nem chances de sucesso para o isolacionista". A conclusão do artigo, pelo que desenha, deve ser exposta na íntegra, ou seja "O executivo múltiplo já existe na Secretaria da Fazenda, resta apenas buscar melhor aproveitamento, investindo no desenvolvimento de suas qualidades latentes e reformulando a estrutura organizacional que sufoca potencialidades" (*Finanças em linha*, ano I, nº4, p.6, dez/1995).

Essas elaborações contêm duas omissões que devem ser assinaladas. A primeira diz respeito à ausência de afirmações no sentido da presença de uma burocracia de Estado, que realiza seu trabalho fundado na impessoalidade, na obediência hierárquica, na racionalidade escrita oriunda de regulamentos, sendo meritocraticamente recrutada. A segunda omissão, novamente, tem como alvo um ator oculto: o fiscal. Ora, na medida em que os novos tempos exigem um "profissional" que atue em equipe, de modo multifuncional, o fiscal não estaria habilitado a essa nova realidade. Quer dizer, de alguma forma, ainda que de modo indireto, a articulista mirou o grupo dos fiscais, por ser especialista, atuar de modo isolado, e, conforme o defendido, ser carente de conhecimentos mais abrangentes, por conseguinte, inadequado frente à realidade construída discursivamente.

A conjuntura favorável à temática da reforma da "máquina estatal" existente nos anos 90, particularmente no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, pavimentou um caminho para os auditores. Assim, não deixaram de ser apontadas, em textos publicados nos boletins informativos, questões que então estavam na agenda de debate, como a reforma da previdência, a reforma administrativa e a reforma tributária. O conjunto do processo reformador em voga, se, de alguma maneira, favorecia a ação reivindicatória dos auditores, também, causava preocupações, tendo em vista o conteúdo das mudanças em debate, particularmente a reforma administrativa. As discussões apresentadas nos informativos envolviam diferentes aspectos, como cancelamento de vantagens pessoais, demissões incentivadas (os PDV's), privatizações e terceirizações, dentre outros pontos. Tal cenário provocava uma tomada de posição defensiva, na medida em que argumentava ser a

---

<sup>27</sup> Grifado no original.

burocracia do Estado formada por funcionários estáveis, e detentores “[...] de uma preciosa neutralidade política que tem garantido, apesar de todos os desmandos, a integridade da Administração Pública” (*Finanças em linha*, ano II, nº5, p.3. jan/fev/1996). Outra forma de criticar as proposições então em pauta foi concebê-las como sendo uma “[...] inesgotável criatividade para o desmantelamento da máquina pública, buscando solucionar os problemas apenas em sua face mais externa, sem atingir sua essência” (*Finanças em linha*, ano II, nº6, p.3, mai/jun/1996). Ambas as afirmações sugerem a presença de um discurso plástico, ou *ad hoc*, ao articularem uma busca de igualdade com o grupo concorrente, empregando uma concepção típica de setor privado: a idéia do funcionário da Fazenda como um executivo. Em outro sentido, diante da possibilidade de uma reforma restritiva na concessão de direitos materiais, a liderança resgata a concepção de burocracia pública.

Apesar do cenário perpassado pelas incertezas em função das proposições de mudanças, deve-se admitir que os porta-vozes instalados na entidade trabalharam a conquista da unificação das carreiras, usando a conjuntura de modo favorável. A proposição de criação de uma carreira única para o “nível superior” justamente buscava a modernização e o aumento de eficiência e da eficácia no setor público, o que estava em conjugação com o discurso político daquele momento. Além desses três conceitos, o debate existente na época, especialmente nas intervenções de Bresser Pereira, contemplava a necessidade de mudanças na estrutura administrativa do Estado, para fazer frente aos desafios decorrentes de uma maior abertura na competição internacional. O discurso da liderança posicionada na entidade legitimou a proposição de unificação, incorporando essas elaborações de modo bastante evidente, ainda que não explicitando a fonte bresseriana, nos seguintes termos:

“[...] [a] estrutura fazendária é arcaica e reflete enfoques filosóficos que não encontram mais espaço na era da globalização. Não é possível redesenhar a estrutura e não se modificar a cultura interna, criando uma realidade funcional, e a cultura externa, quanto à conscientização do verdadeiro papel que a Secretaria da Fazenda deve desempenhar” (*Finanças em linha*, ano II, nº 7, p. 3, jul/ago/1996).

O conteúdo “arcaico” foi reforçado em dois movimentos. O primeiro com o resgate da formação histórica da Fazenda, estabelecendo que a estrutura organizacional “[...] com poucas alterações vem mantendo há mais de cem anos” (*Finanças em linha*, ano II, nº 7. p. 4, jul/ago/1996). Ao se observar a evolução histórica, de acordo com o defendido pelo informativo, constata-se uma fragmentação, com a “dissociação das diversas partes”. Para romper esse quadro, obviamente, foi reafirmada a solução da unificação, que provocaria uma “sinergia”. Mas essa convergência teria dificuldades de se efetivar visto que: “Cada carreira passou a buscar espaços próprios, disputar fronteiras, sempre com objetivo de destacar o seu trabalho do todo” (*Finanças em linha*, ano II, nº 4, p. 5, jul/ago/1996). Com essa afirmação, percebe-se que os próprios porta-vozes admitiam a presença de uma linha demarcatória na atuação das carreiras, o que conduz a robustecer a concepção de que o móvel da luta, sem dissimular, era por uma redefinição de espaço de atuação. O segundo tem como base um relatório, elaborado por técnicos da Fundação Getúlio Vargas, de São

Paulo, onde constaria a identificação de uma “sobreposição de atribuições e competências”.<sup>28</sup> Pode-se concluir que, em sendo verdadeira a sobreposição, a unificação das carreiras já existiria na aplicação cotidiana da ação administrativa. Dessa forma, uma medida normativa a ser votada no parlamento tão somente ajustaria o praticado.

No entanto, a intervenção mais profunda ocorreu com o texto *Do Anacronismo Fazendário à Crise das Finanças Estaduais*, que é relativamente longo e diferenciado, com quatro páginas, se considerado o padrão dos demais, de apenas uma página, inclusive citando fontes bibliográficas.<sup>29</sup> O ponto de partida da argumentação foi a definição de que a gestão das finanças públicas do RS tem focado, com mais ênfase, o fluxo do gasto público, o que tem provocado um ajuste incompleto, dado que “[...] os recursos sempre serão insuficientes enquanto se priorizem os ajustes pelo lado da despesa, desconhecendo as potencialidades de expansão da receita” (*Finanças em linha*, ano II, n.º. 7, p.9, jul/ago/1996). O peso maior no ângulo do gasto teria causado ausência de estímulos na perspectiva da receita, gerando um descompasso. As razões para o desequilíbrio residiriam

“[...] no anacronismo da máquina arrecadadora estadual que, acumulando mais de um século de existência, é o resultado de muitos acertos, mas, também, incontáveis desacertos, motivados em grande parte por conflitos de natureza funcional, sempre postergados e nunca resolvidos” (*Finanças em linha*, ano II, n.º. 7, p. 9, jul/ago/1996).

Diante do cenário “anacrônico”, haveria o imperativo de romper com as amarras do passado, composto por “posturas isolacionistas”, como resultado de um “sectarismo funcional”, que conduziu a Secretaria da Fazenda a uma prática administrativa “desarmônica”, impossibilitando o funcionamento como um “time”. A conclusão final do texto analisado foi na direção de que “[...] a proposta de unificação dos cargos de nível superior na Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul é apenas o primeiro – mas imprescindível – passo para o realinhamento das finanças públicas” (*Finanças em linha*, ano II, n.º 7, p.11, jul/ago/1996).

Em janeiro de 1997, os auditores lograram conquistar a unificação com os fiscais. Posteriormente à promulgação da lei, as relações entre os grupos estiveram em elevado nível de tensão. As afinidades pessoais tornaram-se precárias, com rupturas de relações e destruição de materiais de trabalho, que resultaram em comissões de sindicâncias para apontar responsabilidades. Uma medida judicial impetrada pelas entidades dos fiscais impediu o início do processo de junção, causando dúvidas acerca de qual seria o resultado final do litígio. O quadro de incerteza causou uma paralisia nas entidades no tocante às ações externas, que se concentraram nos espaços intramuros, deixando inclusive de circular o boletim informativo. Com isso, quer-se salientar o fato de que, mais uma vez, todas as tratativas prévias, e mesmo as ações posteriores à unificação, passaram ao largo do informativo da entidade dos auditores.

Ao longo do ano de 1997, ocorreu uma inflexão importante na ação discursiva dos porta-vozes na entidade de representação. A mudança de comportamento, produtor desse novo momento, resultou em postura de confrontação com a direção da Fazenda, com a emissão de críticas ao

---

<sup>28</sup> A matéria que faz referênrenncia ao relatório da FGV-SP consta no *Finanças em linha*, ano II, n.º7, p.6 e 7, jul/ago/1996.

<sup>29</sup> Esse texto não tem autoria nominada.

comportamento do Secretário, até então um aliado, pela condição de ser auditor. A razão para o desconforto da liderança com o comando da Secretaria da Fazenda decorreu do fato de que a unificação das carreiras não foi, normativamente, efetivada conforme o planejado pela liderança dos auditores. Ao reposicionarem os funcionários, em conformidade com as novas responsabilidades, coube aos fiscais uma nova atividade até então sob domínio dos auditores – o controle da receita. Deve-se lembrar que eram as atividades de acompanhamento da arrecadação tributária o ponto principal que legitimava as postulações de igualdade com o grupo concorrente. Com isso, as atividades da Secretaria restaram divididas em dois grandes blocos, a despesa, de um lado, sob a direção dos auditores, e a receita, de outro, com os fiscais. Pode-se atribuir a essa redivisão o elemento detonador do tensionamento da liderança com o companheiro de grupo que ocupava o posto de secretário.

Essa nova situação, agora de confrontação, ficou consolidada com a presença de um ator com trajetória em atividades de militância. Assumiu a presidência do Sindaf, Marcos Antônio Bosio, graduado em economia pela Universidade Federal de Santa Catarina, onde foi presidente de centro acadêmico, do Diretório Central dos Estudantes e da União Catarinense de Estudantes. Soma-se a essa experiência de militantismo a aproximação de Bosio com o Partido dos Trabalhadores.

A questão causadora das censuras da liderança ao Secretário estava direcionada à reforma implementada na Fazenda. Ou seja, a

“[...] tal reestruturação transformou-se, então, numa verdadeira desestruturação do trabalho que a Secretaria historicamente desenvolvia. Busatto mudou o que não podia e manteve o que precisava ser modificado. Tornou o Órgão menos eficiente e, contra os objetivos da modernização, ampliou a crise interna da Fazenda, fazendo com que velhos e novos problemas viessem à tona. O resultado foi a extinção das carreiras de nível superior existentes, sem qualquer substituição” (*Finanças em linha*, ano III, nº9, p. 3, dez/1997/jan/1998).

Mas, apesar desse compasso de espera, na expectativa da definição judicial, o comando da Fazenda implementou uma série de alterações na estrutura administrativa, como se a norma aprovada estivesse em vigor. Afora a passagem do controle da arrecadação para os fiscais, como foi assinalado, ocorreram profundas transformações nas unidades representativas no interior do RS, denominadas Coordenadorias. Anteriormente, eram duas, uma comandada por um fiscal, a outra, por auditor, mais tarde transformadas em Delegacia Regional. Portanto, houve uma unificação de funções administrativas com a Delegacia. O comando (ou seja, o delegado) ficou sob a incumbência de um fiscal. Dito de outro modo, com a modificação da estruturação interiorana, os auditores ficaram sem postos de comando, e, talvez o mais grave, do ponto de vista simbólico, atuariam, lado a lado, com um fiscal e ficariam sob as ordens desse agente.<sup>30</sup>

Nesse contexto, perpassado de insatisfações, os porta-vozes dos auditores, para criticar o Secretário, usaram, como metáfora, o quadro *Jardim das Delícias*, do pintor medieval Bosch, especialmente o lado do inferno, que “[...] poderia ser confundido com a Fazenda, gestão de Busatto”

---

<sup>30</sup> No transcurso da pesquisa, foram visitadas duas delegacias, Caxias do Sul e Canoas, e, em ambas, os auditores e os fiscais estavam acomodados em espaços físicos diferentes, o que é um indicador do grau de dificuldade das relações pessoais, decorrentes das disputas do passado.



(*Finanças em linha*, ano III, nº 9, p. 7, dez/1997/jan/1998). O contexto, definido como “quase insuportável de olhar” situava-se no limite do paradoxal, tendo em vista que,

“[...] ao assumir, o atual governo deu várias indicações de que pretendia reestruturar a Fazenda e qualificar o seu trabalho. Com esse objetivo, inclusive foi contratada uma análise da Fundação Getúlio Vargas, que apontou iniciativas para recuperar e potencializar o funcionamento do Órgão, incluindo a necessidade de criar um quadro único na Secretaria que superasse as pendências entre auditores e fiscais e criasse uma nova cultura capaz de fazer decolar a capacidade arrecadadora do Órgão” (*Finanças em linha*, ano III, nº 9, p. 3, dez/1997/jan/1998).

Essas informações são reveladoras da existência de um terreno fértil junto ao comando hierárquico, favorável às reivindicações dos auditores, e, ao mesmo tempo, fornecem indicativos de uma estratégia de ação. Trata-se do emprego de uma entidade acadêmica de referência no País, composta por agentes com reconhecida capacidade técnica, externa à estrutura estatal gaúcha, para sustentar e, desse modo, legitimar uma medida administrativa que era um interesse fundante, público e de longo tempo de uma parte do quadro de burocratas.

O quadro concorrencial ficou mais nítido no decorrer de 1998, quando o Supremo Tribunal Federal manifestou-se acerca da legalidade da unificação, modificando o cenário interno da Fazenda, ao consolidar juridicamente o ato de junção. Na esteira da decisão, coube à liderança do Sindaf uma manifestação pela retomada da “modernização e reforma” e, ao mesmo tempo, um chamamento à concórdia. Nesse sentido, os operadores da entidade entenderam que era “[...] o momento para a negociação, visando à recomposição do tecido interno e é a hora da administração tributária mostrar se tem capacidade para encaminhar soluções” (*Finanças em linha*, ano III, nº11, p. 3, out/nov/dez/1998).

Com o contexto concorrencial redefinido, foi retomado o ritmo anterior. Por consequência, o tema capturado pelos operadores do Sindaf – Reforma do Estado – foi alvo de um seminário coordenado por professores da UFRGS e da PUC, agentes, portanto, externos à entidade, e no qual se discutiu a questão das “carreiras típicas de Estado”. No primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu uma intensa discussão, gerada a partir das formulações de Bresser Pereira, quando comandava o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), em torno da problemática da definição do grupo de burocratas que comporiam as chamadas “carreiras típicas de Estado”. Foi proposto por Bresser Pereira, no bojo de uma série de medidas de reforma administrativa, uma redivisão da composição da burocracia estatal brasileira.<sup>31</sup> O núcleo burocrático mais atraente, pelo arranjo das vantagens (estabilidade na função, aposentadoria integral, etc.), teria a participação dos agentes burocráticos envolvidos nos processos de fiscalização. Portanto, ser incluído nesse grupo representava uma conquista relevante, que foi alcançada com a unificação com o grupo dos fiscais. O seminário em questão deve ser situado muito mais como um busca de conhecimento do tema, que não era dominado pelo conjunto dos auditores, além do que se desenrolava na esfera federal, o que dificultava ações de interesse. Assim, não se tratou de expor um conhecimento do grupo, como tem sido típico nesse tipo de evento, mas buscar entender um contexto que poderia produzir incertezas, ou fragilidades, perante grupos concorrentes. Seria um

---

<sup>31</sup> Um resumo da proposta de reforma administrativa desenvolvida no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso está em Bresser Pereira (2001).

revés simbólico muito forte, se o grupo dos auditores ficasse excluído de uma redefinição que não fosse a carreira típica (ou exclusiva) de Estado. Segundo um dos entrevistados, um dos elementos impulsionadores da luta pela unificação foi, justamente, a discussão dessa problemática.

## A DEFESA DAS CONQUISTAS

O período que inicia com a definição da constitucionalidade da unificação coincidiu com uma troca de governo. Assumiu o governo estadual Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, que tinha a simpatia do presidente do Sindaf. Desse momento em diante, início de 1999, o tema que ganhou centralidade nos debates do informativo estava relacionado ao desequilíbrio fiscal das finanças estaduais. As intervenções expostas sobre os entraves fiscais são desenvolvidas com diferentes roupagens, como crise da dívida, incentivos fiscais, falta de receita, dentre outros. O elemento que perpassa e sustenta a ação discursiva da liderança diz respeito às transformações que a unificação das carreiras exigia, mas que não eram implementadas, com a manutenção da segmentação entre os grupos, ou, dito de outro modo, com a oposição à “consolidação da nova carreira”. O desequilíbrio das finanças públicas do Estado gaúcho poderia ser enfrentado, na ótica da liderança dos auditores, com a concretização da nova carreira. Registre-se que, nos informativos avaliados, não há uma explicitação do que seria exatamente a implementação das novas condições de ação da carreira resultante da unificação. É possível que um dos componentes fosse a realização de um concurso público para ocupar possíveis vagas existentes e, desse modo, “consolidar” a carreira.<sup>32</sup> Era argumentado que o último concurso público para o “nível superior” fora realizado no início dos anos 90. Com isso, havia mais de 300 vagas disponíveis para ocupação. Diante desse cenário,

“[...] o concurso público para Agente Fiscal deixou de ser uma reivindicativa categorial e passou a ser uma questão de Estado. Além disso, estudos indicam que o preenchimento das vagas existentes pode incrementar em cerca de R\$ 700 milhões/ano a receita estadual. O interesse público, de garantir recursos para o financiamento dos serviços estatais, só pode ser assegurado com a realização do concurso. Não fazê-lo é incorrer em uma grave irresponsabilidade para com os interesses dos gaúchos, particularmente daqueles que precisam de serviços públicos de qualidade” (*Finanças em linha*, ano III, nº16, p. 3, mai/jun/jul/2001).

O que impulsionava a liderança a ter uma posição crítica em relação ao Governo, mesmo tendo componentes simpáticos ao partido no poder estadual, resultava da disposição do comando da Fazenda de desfazer a unificação. Nesse sentido, houve até mesmo a remessa de um projeto de lei para avaliação da Assembléia Legislativa do RS, conforme já apontado anteriormente. Esse movimento foi barrado no parlamento, com o arquivamento da proposta, mas significou colocar o grupo, claramente, em uma estratégia defensiva para a manutenção do que fora conquistado. O viés defensivo ficou mais patente com a incorporação, na presidência do Sindaf, de Janice Mayer Machado, em meados de 2001. Muito possivelmente, a principal liderança do grupo dos auditores, Machado tivera papel importante, senão decisivo, tanto na equalização dos salários como na unificação das carreiras. Portanto, a partir desse ponto, pode-se demarcar que as ações do grupo tomaram um sentido de preservação daquilo que fora conquistado. Ao mesmo tempo, com essa

---

<sup>32</sup> Ver o *Finanças em linha*, ano III, nº16, p.3, mai/jun/jul/2001.

configuração, tem-se a contraface dos movimentos dos fiscais, configurando uma luta de soma zero, produzindo a idéia de impasse, conforme definido anteriormente no texto.

Pode-se encaminhar a finalização deste ponto, chamando atenção para um evento que se assume como uma síntese da capacidade dos porta-vozes do grupo, no trabalho de legitimação, para encobrir os interesses materiais e simbólicos: o Prêmio Gestor Público. Como foi assinalado anteriormente, a liderança dos auditores logrou capturar o tema da Reforma do Estado, que emerge nas intervenções, assumindo diferentes roupagens, como reforma administrativa, gestão pública, dentre outras. O prêmio deriva desse contexto, como uma extensão da expressão do domínio técnico, com a vantagem de produzir reflexos em uma escala que transborda o contexto da Fazenda. O objeto da premiação estava focado nas experiências de gestão dos municípios gaúchos, em diferentes áreas, sendo que os municípios podiam inscrever até cinco projetos.<sup>33</sup> Os projetos deviam estar implantados e sofriam um processo de avaliação por uma equipe técnica de auditores, que verificam *in loco* as informações apresentadas. A concessão da premiação tem o apoio da Assembléia Legislativa do RS e do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade e o patrocínio do Banco do Estado do RS. O ponto alto da premiação era um evento realizado na Assembléia Legislativa, com a participação de agentes expressivos do campo político, inclusive com a presença do Governador do Estado, sendo, assim, um momento ímpar, simbolicamente importante para a liderança.

## CONCLUSÃO

O texto buscou explicitar a capacidade e a metodologia que a liderança dos auditores possui na realização de ações de interesse. Nesse sentido, ressaltou-se a estrutura física da entidade, o que aponta a capacidade de extrair recursos junto à base de apoio, bem como a agenda de interesse e os processos de legitimação desta, nos quais ganha relevância, dentre outros, a temática da gestão pública. As informações trabalhadas na execução da pesquisa permitem apontar que o trabalho de representação dos auditores, executado pela liderança, possui uma qualidade no mesmo patamar do grupo concorrente, conseqüentemente como uma contraface dos fiscais. A contraposição dos dados empíricos indica que há uma indissociabilidade entre a trajetória longitudinal de um e outro, separá-los seria cometer um reducionismo analítico.

O ponto que merece ser ressaltado, nesta conclusão, relaciona-se à seguinte questão: Como um grupo de burocratas, que, em meados dos anos 70, se encaminhava para a extinção, fruto de mudanças no modelo de gestão, logrou reconverter-se em ator dominante na Secretaria da Fazenda do RS?

Uma resposta consistente para essa indagação aponta para uma investigação mais ampla do que a executada até aqui, mas algumas pistas podem estar delineadas. Nesse sentido, admite-se a necessidade de recuar ao processo de centralização administrativa da Secretaria da Fazenda levada a cabo no início dos anos 70. As informações coletadas nas entrevistas são um indicativo de que o processo de centralização administrativa em Porto Alegre, especialmente no tocante ao pagamento

---

<sup>33</sup> As áreas abrangidas para a premiação, conforme o boletim nº 24, p. 21, de março de 2005, são as seguintes: agricultura, assistência social, cultura, educação, gestão ambiental e saúde.

dos demais funcionários públicos estaduais e fornecedores, bem como a passagem da arrecadação para o sistema bancário, retirou atividades dos exatores, com isso esvaziando expressivamente o conteúdo das atribuições. Nesse período, foram tomadas inúmeras medidas de racionalização administrativa na forma como o Estado se relacionava com os contribuintes, bem como no modelo de informações para o gerenciamento diário para a tomada de decisões. Havia a necessidade de o alto comando ter dados relativos às ações fazendárias (arrecadação, pagamentos, número de funcionários, etc.), que eram difíceis e morosas de serem obtidas no modelo descentralizado até então existente. Visto em uma perspectiva temporal, esse conjunto de transformações tem uma dimensão de inevitabilidade racional, mas, no tocante ao grupo de funcionários afetados – os exatores –, verificou-se a ausência de uma proposta de reposicionamento nas atividades da Secretaria da Fazenda. Dito de outro modo, o processo de centralização do Estado regional gaúcho não cumpriu todas as etapas necessárias, gerando, no mínimo, um vácuo administrativo em relação a um grupo de funcionários.

As razões que explicam esse quadro podem estar relacionadas às mudanças ocorridas no interior do esgotamento do chamado Estado desenvolvimentista, visto que a centralização ocorreu em momento privilegiado, mas não teve forças para propor uma política administrativa de reestruturação de um segmento da burocracia, em etapa seguinte. Contudo outras clivagens podem ter influenciado, como, por exemplo, as ações de interesses de grupos burocráticos concorrentes.

Por consequência, diante dessa situação, coube ao próprio grupo, em processo de extinção, construir suas alternativas de reconversão. Sem dúvida, o movimento mais importante realizado pela liderança do grupo foi no sentido de propor e obter a aprovação de um concurso público no início dos anos 80. Mais adiante, buscou e conseguiu a divisão da Secretaria em superintendências, com isso obtendo uma fronteira de atuação mais nítida, para, em outro momento, ter a modificação do nome da carreira. Do mesmo modo que esses eventos, a equalização dos salários, em primeiro momento, e a unificação das carreiras, posteriormente, foram deflagradas a partir de ações do grupo, com a liderança logrando convencer as instâncias de decisão do Governo Estadual. Isto é, o grupo, em todos esses momentos, teve a dianteira na formulação dessas políticas. A seqüência de eventos, que transformou os antigos exatores em força dominante na Secretaria da Fazenda do RS, muito possivelmente, é um indicativo do desequilíbrio existente entre os funcionários, na defesa de interesses, de uma parte, e o alto comando dessa unidade de governo, de outra, hipótese orientadora desta pesquisa.

Não deve ficar relegado ao segundo plano que a reconversão do grupo (exator, auditor e, finalmente, fiscal) ocorreu no contexto de expressivas mudanças no Estado, na dimensão nacional e regional, fruto de uma crise fiscal e na emergência de um novo regramento constitucional que afetou a burocracia estatal. Esse cenário tornou-se mais complexo com as medidas em torno da reforma administrativa e patrimonial encetadas nos anos 90, nas várias instâncias do aparelho estatal. Cabe destacar que o somatório dessas questões políticas desafiou distintos segmentos da burocracia estatal, e não só os funcionários fazendários, o que, possivelmente, ensejou diferentes ações de defesas, ou para a retomada de vantagens materiais, perdidas nos ajustes fiscais, ou na tentativa de garantir segurança futura, por exemplo, na retirada do serviço ativo. Caberia, então, questionar que

agenda, que recursos e que estratégias os funcionários públicos gaúchos empregaram para enfrentar essa conjuntura desfavorável?

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Além do Corporativismo: Interesses organizados e democratização. In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda (org.). **Lições da Década de 80**. São Paulo, Edusp, 1995. p.171-200.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Salários, Preços e Luta Sindical de Tancredo ao Cruzado. In: **Crises Econômica & Interesses Organizados**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1996, p.63-72.

ATA Afergs. **Sindaf**, Porto Alegre, n°27, 29 abr 1965.

ATA Afergs. **Sindaf**, Porto Alegre, n°28, 24 jul 1965.

BIRNBAUM, Pierre. Conflitos. In: BOUDON, Raymond, (org.). **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995. p.247-282.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

EXATORES Estaduais. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p.18, 25 abr 1954.

FINANÇAS EM LINHA, Porto Alegre, Ano I, n.1, 1995.

FINANÇAS EM LINHA, Porto Alegre, Ano I, n.2, 1995.

FINANÇAS EM LINHA, Porto Alegre, Ano I, n.3, 1995.

FINANÇAS EM LINHA, Porto Alegre, Ano I, n.4, 1995.

FINANÇAS EM LINHA, Porto Alegre, Ano II, n.5, 1996.

FINANÇAS EM LINHA, Porto Alegre, Ano II, n.6, 1996.

FINANÇAS EM LINHA, Porto Alegre, Ano II, n.7, 1996.

FINANÇAS EM LINHA, Porto Alegre, Ano III, n.9, 1998.

FINANÇAS EM LINHA, Porto Alegre, Ano III, n.11, 1996.

FINANÇAS EM LINHA, Porto Alegre, Ano III, n.16, 2001.

FINANÇAS EM LINHA, Porto Alegre, n. 24, 2005.

FRIEDBERG, Erhard. Organização. In: BOUDON, Raymond, (org.). **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1995. p.375-412.

INTEGRAÇÃO. Porto Alegre, Sindaf, maio/junho, p.2, 1979.

INTEGRAÇÃO. Porto Alegre, Sindaf, julho, n.11, 1985.

INTEGRAÇÃO. Porto Alegre, Sindaf, Ano VIII, n.1, 1988.

OFFERLÉ, Michel. **Sociologie des groupes d'intérêt**. Paris: Montchrestien, 1998. 158p.

SCHNEIDER, Bem. **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1994. 404p.