

# Textos para Discussão N° 88

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

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

Jorge Blascoviski 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 Estado 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.

**KEY WORDS:** State; bureaucracy; interest.

**JEL CLASSIFICATION:** H 83.

### INTRODUÇÃO

Nas terceira e quarta partes desta série, que tem como pano de fundo os conflitos de interesse da burocracia fazendária gaúcha, foram examinadas informações empíricas relativas ao trabalho de representação de dois segmentos dessa burocracia – os fiscais e os auditores. Nesta quinta e última parte, o alvo da investigação está voltado para o maior grupo de funcionários da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul – os técnicos do tesouro do Estado –, que os demais segmentos de disputa definem como “o nível médio”. A análise, nesta parte, tem como ponto central as atividades de representação realizadas no Sindicato dos Técnicos do Tesouro do Rio Grande do Sul ou simplesmente Afocefe Sindicato, sendo o fio condutor desta, como nas anteriores, os elementos que constituem os *recursos materiais* mobilizados, a *agenda* de interesse e as *estratégias* empregadas nas disputas com os concorrentes.

---

<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)

Na comparação com os dois grupos competidores, os técnicos lograram montar uma representação de interesse de modo tardio, apenas a partir de meados dos anos 80. Até então, estiveram sob a liderança de uma fração da burocracia fazendária, que, no presente momento, não existe mais – o oficial superior fazendário. Com a extinção dessa carreira, composta por funcionários com formação universitária, com atividades na sede central da Secretaria em Porto Alegre, seus integrantes foram reclassificados como auditores. Em consequência, lograram conquistar uma entidade com razoável volume de recursos materiais e estrutura física, mais precisamente, a Associação dos Funcionários dos Órgãos Centrais da Fazenda Estadual (Afocefe). Cabe destacar ainda que, assim como o sucedido com os auditores, os técnicos são o resultado final de um longo processo de aglutinação de carreiras, que foi implementado no Governo Pedro Simon, em 1988, sendo inicialmente chamados de técnicos de apoio fazendário e, mais adiante, no Governo Antônio Britto, de técnicos do tesouro do Estado.

Como nos textos anteriores desta série, a hipótese que move a investigação diz respeito à 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. Como consequência disso, dentro do desequilíbrio entre as partes, há uma dificuldade de produzir um consenso (e/ou obediência) naquilo que deve ser executado na gestão administrativa da Secretaria da Fazenda, revelando um conflito de poder. Poder é aqui entendido como a capacidade de um agente de impor sua vontade perante outrem, como formulou, classicamente, Weber. Para orientar a análise, e do mesmo modo que nos trabalhos anteriores, especialmente nas terceira e quarta partes desta série, utilizou-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) também contribui, 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, possuem para transitar nas esferas administrativas do Estado, ocupando postos em distintas hierarquias.

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

A atual carreira de técnico do tesouro do Estado (TTE) é produto da transformação da de técnico de apoio fazendário ocorrida no Governo Antônio Britto. Essa mudança expressa um conteúdo muito mais simbólico do que uma conquista material, visto que a expressão “apoio” desagradava ao grupo, sendo percebida como pejorativa. Além disso, o grupo lutou pela compatibilização da denominação com a da carreira equivalente na esfera nacional, precisamente a de técnico do tesouro nacional da Secretaria da Receita Federal. Por sua vez, o técnico de apoio fazendário emergiu nos anos 80, no Governo Pedro Simon, como resultado da aglutinação de três ramos auxiliares, todos fazendários: o oficial, o ajudante e o técnico em contabilidade.

Administrativamente, quando da realização da pesquisa, os TTE's estavam atuando em toda a extensão administrativa da Secretaria da Fazenda. Do ponto de vista da ação discursiva, a liderança do grupo tem enfatizado a atuação dos técnicos em dois espaços administrativos: a Divisão de Pagamento de Pessoal e os Postos de Fiscalização. O primeiro é uma unidade administrativa dedicada a elaborar os pagamentos de todos os funcionários do Executivo Estadual, subordinada ao Departamento da Despesa Pública Estadual, sendo composta por TTE's e, inclusive, coordenada por um deles. A atuação nessa divisão, responsável pela "folha de pagamento", é valorizada pelo grupo, por abarcar uma atividade complexa que afeta o conjunto de funcionários do Executivo, mas que exprime, mais do que isso, a "qualidade técnica" dos componentes da carreira. O segundo espaço diz respeito aos postos de fiscalização, situados em pontos de fronteira do Rio Grande, para controlar as entradas e as saídas de mercadorias ou, no jargão interno, o trânsito de mercadoria. É uma atividade diuturna, considerada estressante, pelo contato direto com possíveis sonegadores, bem como levada a cabo em condições físicas desfavoráveis (frio, chuva, distância, ausência de infraestrutura para alimentação, etc.). O posto, em princípio, é coordenado por um fiscal, o superior hierárquico, mas que, em algumas situações, especialmente no período noturno, não está presente, ficando a cargo dos TTE's tomar decisões, se for necessário. Ou seja, ocorrem situações em que o técnico, ramo auxiliar, atua na linha de frente da fiscalização, sem ter o respaldo formal para isso. A par com as atividades dos postos, há ainda as chamadas "turmas volantes", pequenos grupos de técnicos, em geral acompanhados por um policial militar, designados para a fiscalização do trânsito de mercadorias em vias públicas urbanas.

Os técnicos do tesouro do Estado, como anteriormente referido, são representados nas demandas de interesses através do o Afocefe Sindicato. O Afocefe Sindicato foi o resultado da fusão da associação, ou Afocefe, com o Sindicato dos Técnicos de Apoio Fazendário, ocorrida em 1992, num primeiro momento, e a adesão dos técnicos que formavam a base de sustentação da Associação dos Funcionários Auxiliares da Fiscalização Estadual – Afafe.

A Afocefe foi criada em setembro de 1963, tendo por objetivo "representar" um conjunto de funcionários heterogêneos. Essa heterogeneidade era decorrente do fato de que a base da representação da associação abrangia diferentes carreiras de burocratas, possuindo como elemento unificador a circunstância de atuarem administrativamente em Porto Alegre. A atividade desenvolvida por esse conjunto de burocratas era interna e junto ao comando político, daí a expressão "órgãos centrais". Mais precisamente, os funcionários que formaram a base da entidade pertenciam às seguintes unidades administrativas: Contadoria Geral, Tesouro do Estado, Procuradoria Fiscal e Gabinete de Orçamento e Finanças. O documento fundacional da Afocefe definiu que "[...] além de atividades sociais e culturais, [tinha por objetivo] propugnar pelos interesses de seus associados".<sup>2</sup> Compunham a primeira diretoria da entidade Luiz Moretti, como Presidente, José Vescovi Neto, Aníbal Machado Garcia e Fernando Lopes Becker. Os três primeiros apresentavam os nomes antecidos pela sigla "Dr.", obviamente uma distinção, sendo que, à exceção de Luiz Moretti, os demais não apresentavam indicação dos cargos por eles ocupados na entidade.

---

<sup>2</sup> Afocefe, Livro de Atas.

De acordo com um entrevistado, o caráter reivindicativo inicial da Afocefe deve ser relativizado. Até meados dos anos 80, ela servia de base para um pequeno grupo de burocratas, “em torno de 30”, todos no posto de oficial superior fazendário, atuarem em “proveito próprio”. Os componentes do grupo revezar-se-iam na diretoria da entidade, tendo como objetivo maior obter as vantagens alcançadas pelos grupos mais ativos e consolidados, isto é, os fiscais e os exatores. O conteúdo da primeira reunião do Conselho de Administração da Afocefe, em 15/01/64, presidida por Waldir Comerlato, corrobora essa afirmação. Naquele momento, o Conselho de Administração tinha como agenda de discussão os seguintes temas: a) formar um “grupo de trabalho” para elaborar um “esboço de Quadro Próprio do Pessoal” nos moldes das exatorias, com remuneração semelhante, ou seja, com a aplicação de multiplicadores; b) exigir o “concurso público” para os cargos iniciais e o sistema de promoção para os seguintes; e c) convocar todos os funcionários para apresentação de propostas. Além da reivindicação nos mesmos moldes das exatorias, chama atenção a reivindicação de concurso público para os chamados “órgãos centrais”. Também merece ser destacado o local desse encontro, qual seja, a Biblioteca do Gabinete de Orçamento e Finanças, sendo que o horário previsto para os debates era às 18 horas. Nesse momento, as entidades dos fiscais e dos exatores realizavam seus encontros diretivos fora do espaço físico da Secretaria, sinalizando que os componentes dos “órgãos centrais” dependiam da “boa vontade” do alto comando hierárquico e estavam na contramão na comparação com as entidades concorrentes.

Além da reduzida penetração junto ao corpo de funcionários, a Afocefe era controlada pela hierarquia da Secretaria. No período da ditadura militar, a escolha do seu presidente era submetida à apreciação do Secretário, que chegou a vetar nomes. O resultado da baixa representatividade e do controle solapou o, aparente, conteúdo reivindicativo existente na proposta fundacional. O exame de um conjunto de informativos, de 1975 a 1982, reforça essa informação, na medida em que as notícias veiculadas privilegiavam os aspectos recreativos, especialmente os esportivos. Outro ponto interessante dos boletins desse período diz respeito ao afastamento de diretores, para assumirem cargos na estrutura hierárquica da Secretaria. Diante desse quadro, pode-se concluir que a Afocefe tinha uma dupla face: de um lado, dominando o caráter recreativo, de outro, sendo uma base de acumulação de recursos simbólicos para determinados atores galgarem postos de comando e potencializarem a trajetória longitudinal de suas respectivas carreiras.<sup>3</sup>

Esse panorama da entidade começou, lentamente, a se transformar no início dos anos 80, impulsionando a Afocefe para um novo patamar. Não pode ser esquecido que, naquele momento, havia, na Fazenda, uma grande movimentação dos exatores. Na esteira de outros atores, os componentes dos “órgãos centrais”, muito possivelmente, foram provocados a reposicionar a entidade. A reconversão do modelo de representação, conforme os boletins examinados, foi um processo gradativo, que teve como ponto de arranque a gestão de Oscar Pereira da Rosa, quando houve o movimento inicial de redirecionar a Afocefe. Um dos elementos demarcadores da transformação deu-se, justamente, em um boletim informativo dessa gestão, produzido sob a orientação de “uma jornalista” e denominado Noticefe. Esse veículo informativo ainda mantinha, inicialmente, uma tônica expressiva em amenidades, mas, em 1983, ocorreu uma inflexão, com a

---

<sup>3</sup> Conforme a entrevista de número nº. 39.

temática esportiva perdendo espaço. A partir desse momento, os temas dominantes passaram a dizer respeito à conjuntura econômica nacional, bem como a notícias culturais. No informativo de julho de 1983, destaca-se a informação da compra de uma sede administrativa, na área central de Porto Alegre. Essa sede foi inaugurada em setembro de 1983, com a presença do Secretário da Fazenda Clóvis Jacobi. A expansão material soma-se à temática salarial, que teve um forte acento, ainda em 1983, o que reforça o conteúdo reivindicativo da entidade, abandonando o ângulo recreativo.<sup>4</sup>

O aprofundamento da Afocefe como entidade representativa de interesses efetivou-se com a participação em dois movimentos de protesto, com interrupção de atividades. Um, em meados de 1986, considerado uma “paralisação total e histórica”. O outro ocorreu em 1987. Esse segundo, com 48 dias de greve, com ocupação das entradas do prédio ou, como constou no Boletim, da “Escadaria do Casarão”. Além das conquistas materiais oportunizadas pelas paralisações de atividades e da afirmação da entidade como ator relevante no jogo de interesses, houve o surgimento de uma nova geração de atores. Dentre estes, um merece destaque: José Moacir Leão.

Leão ingressou na Fazenda em 1987 e retirou-se em 1992, para assumir o posto de Auditor Fiscal na Secretaria da Receita Federal, onde também foi Corregedor-Geral. Graduou-se em Matemática pela Unisinos, onde também cursou Filosofia, sem concluir o curso. Na Unisinos, fez militância estudantil, sendo presidente da Casa do Estudante, em São Leopoldo. Antes da inserção na Fazenda, ministrava aulas particulares, de matemática. Após o casamento, necessitando de uma renda fixa, optou pelo concurso de oficial fazendário, embora tivesse claro que o “projeto de vida” não era ser funcionário público e sim seguir uma carreira acadêmica na área da matemática. Filho de um pai caminhoneiro e de mãe cabeleireira, Leão nasceu em Rio Pardo (RS).

Dois eventos demarcaram a ruptura para lançar definitivamente a Afocefe no contexto pleno de clivagens da Fazenda como entidade reivindicativa e com uma base de apoio sólida, ancorada no maior contingente de burocratas dessa instituição. O primeiro está ligado à absorção da carreira de oficial superior fazendário pela dos exatores, movimento que, como já foi visto, antecedeu o surgimento da de auditor fiscal. Quer dizer, produziu-se uma lacuna na entidade, com o deslocamento de um grupo, que aderiu a outro. Com isso, abriram-se novas possibilidades de ação para os segmentos que hoje se congregam como TTE's. Diante dessa “aparente traição”, o então “nível médio” não perdeu tempo, movimentando-se no sentido da realização de uma assembléia geral e tomando posse de uma estrutura material já razoavelmente montada, com sede própria e com uma marca formada. Dessa forma, logrou ter voz no espaço concorrencial em questão.

O segundo evento, e o mais decisivo, foi o processo de aglutinação de carreiras implementado no Governo Pedro Simon, mais precisamente o surgimento da figura do técnico de apoio fazendário. Deve-se salientar que essa carreira surgiu entre os dois movimentos de paralisação, sendo uma reivindicação no primeiro. Torna-se lícito admitir que sua existência foi fundamental no segundo movimento, que, radicalizado, durou 48 dias e, inclusive, barrou a entrada

---

<sup>4</sup> Embora, no presente momento, algumas lideranças dos técnicos não reconheçam isso, coube a Oscar Pereira da Rosa o papel de reverter o posicionamento da Afocefe, conforme demonstram alguns documentos analisados. Pereira graduou-se em direito, ingressou na Fazenda como Oficial Fazendário e posteriormente tornou-se Oficial Superior Fazendário. Ocupou diversos postos na estrutura hierárquica dessa Secretaria, incluindo o de Diretor de Patrimônio. Ele também esteve cedido à Governadoria do Estado, na Casa Civil.

do então Secretário César Schirmer no prédio. A constituição dessa carreira produziu unidade no grupo, ou, como apontou uma liderança:

“Estes acontecimentos [a greve de 1987] até poderiam passar sem qualquer destaque, se não estivessem eles vinculados à categoria de servidores públicos que, desorganizados, nunca haviam aderido a uma greve; que, até bem pouco, manipulados pelo nível superior, não tinha associação que lutasse por seus interesses; e que possuía em seu âmbito, antes da unificação, contradições e desconfiças entre seus integrantes” (*Jornal da Afocefe*, 1988, Ano 1, n.º zero, p. 2).

Portanto, a combinação de uma política administrativa e o surgimento de novas lideranças, como Leão, redirecionaram o grupo e, por conseguinte, a entidade de representação. Em consequência, o autodenominado “nível médio” ganhou unidade e encaminhou a construção de um processo identitário, abrindo, enfim, um leque de possibilidades que, até então, não estavam presentes.

Após constituir-se em liderança no movimento grevista de 1987, Leão foi conduzido à presidência da Afocefe. Uma série de melhorias foi introduzida no trabalho de representação, como um novo veículo difusor da entidade e a informatização das rotinas administrativas, “para melhor atender os associados”. Se o novo trabalho da entidade assumiu um conteúdo claramente sindical, isso foi a par com práticas assistencialistas, como “aval para cheque especial”, “atendimento médico e odontológico gratuito” e, talvez a mais importante, “assistência jurídica grátis”.

Todavia o ponto de realce da nova fase da entidade está relacionado à intervenção no debate acerca das atividades da Secretaria da Fazenda, pois não era mais uma entidade dedicada tão somente à defesa de interesses circunscritos, mas exibia condições de disputar uma visão sobre a problemática das finanças públicas do Estado gaúcho. Para expressar a nova fase, a liderança da Afocefe, desse momento em diante sob a direção dos técnicos, lançou um novo boletim informativo – *Jornal da Afocefe* – e extinguiu o *Noticefe*.

Em 1988, como a liderança dos fiscais, a representação dos técnicos também optou pela formação de entidade sindical: o Sindicato dos Técnicos de Apoio Fazendário (Sintaf). O condutor inicial do sindicato foi Ademir Pereira, constituindo uma diretoria independente da Afocefe. A exemplo dos fiscais, em um curto período os técnicos também conviveram com duas entidades de representação. Porém essa dualidade foi decorrente do processo demorado de tramitação da outorga da chamada carta sindical. Havia, no grupo, a convicção de que a constituição de um sindicato era pleno de vantagens em relação ao *status* anterior da Afocefe, por ser um instrumento mais “sólido”, embora não devesse ser assumida como uma panaceia. Havia a ideia, como uma aposta, de que as relações governo e técnicos seriam alteradas “significativamente”. Apesar de o movimento sustentar apenas uma entidade, houve uma divisão de trabalho entre o sindicato e a associação, quando ambas as entidades coexistiam. A primeira foi concebida para focar, “basicamente”, a questão salarial; caberia à segunda o deslocamento de atuação para o sentido recreativo e/ou assistencialista.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Esses argumentos foram desenvolvidos nos boletins de número 8 (03/1989) e 13 (03/1990).

No tocante aos recursos materiais, os técnicos estão no mesmo patamar, de mobilização de recursos, dos grupos concorrentes, possuindo duas sedes.<sup>6</sup> A administrativa está localizada em um endereço tradicional de Porto Alegre, na Rua dos Andradas, mais exatamente no edifício Santa Cruz, onde ocupa uma área útil de 576 m<sup>2</sup>, ou meio andar. Nesse local, as condições de trabalho podem ser definidas como de ótima qualidade, com diversas salas e um pequeno auditório. Esse espaço é valorizado pela liderança, na medida em que expressa “a altura da importância da categoria”. Ter tais instalações significaria propiciar melhores acomodações para as reuniões das diversas instâncias da entidade, bem como para encontros com “Secretários de Estado, Deputados, para palestras, seminários cursos de formação”.<sup>7</sup> A segunda, “recreativa”, está localizada na zona sul de Porto Alegre, junto à orla do Guaíba, e oferece diversos equipamentos para encontros festivos do grupo e dos familiares.

Um dos principais fatores de sustentação da entidade de representação dos TTE's está relacionado ao número de integrantes da base de apoio. Numericamente, o dos técnicos é o maior grupo de burocratas da Secretaria da Fazenda. Na atualidade, totaliza pouco mais de 2.100 integrantes. Desse conjunto, em torno de 960 são ativos, e os restantes são aposentados, algo como 1.670 associados. No contexto burocrático, com interesses tão tensionados como o da Secretaria da Fazenda, o recurso do número de associados pode jogar um papel decisivo em um leque diversificado de ações.<sup>8</sup> O arco de possibilidades pode variar da mobilização de recursos financeiros para financiar as ações da entidade até aos movimentos mais ruidosos, nos quais o número de participantes pode ser um fator para o sucesso ou fracasso de uma ação.

## **A AGENDA DE INTERESSE**

A agenda dos técnicos, construída a partir do momento em que tiveram o domínio da Afocefe, abrange um conjunto de três temas: “reconhecimento, valorização e atribuições”. Em uma concepção mais problematizadora, poder-se-ia definir que esse elenco de interesse tem como tema central a ser solucionado a redefinição das fronteiras de atuação do grupo, ou atribuições do ponto de vista formal. Na fase anterior ao domínio dos técnicos na Afocefe, contudo, a pauta de reivindicação era arquitetada sob a direção do oficial superior fazendário e de seus aliados dos órgãos centrais, como já foi apontado. Isso significava, em geral, desconhecer os interesses do “nível médio” e privilegiar demandas salariais, em geral viabilizadas em acordos de gabinetes. Dessa forma, os técnicos, naquele momento, careciam de um canal para expressar “voz”.<sup>9</sup>

A centralidade na temática salarial ficou mais transparente ao fugir das negociações silenciosas dos gabinetes, a partir da gestão de Oscar Pereira da Rosa, em 1982. Deve-se

---

<sup>6</sup> O sítio do Afocefe na web é [www.focefe.org.br](http://www.focefe.org.br), onde disponibiliza uma gama de informações e serviços para os associados.

<sup>7</sup> A notícia da aquisição da sede administrativa foi veiculada no *Jornal Afocefe*, nº 41, de agosto de 2000.

<sup>8</sup> Offerlé (1998, p.110-118) sugere o número da composição do grupo como um dos fatores a serem levados em consideração nas ações de interesse.

<sup>9</sup> Conforme Hirschman (1970), todo sistema político tem uma função básica de articulação de interesses – a voz –, com a finalidade de produzir “[...] apelos às autoridades superiores, com a intenção de pressionar a direção ou, vários tipos de ação e protesto, inclusive os destinados a mobilizar a opinião pública” (p. 40).

referenciar que, nesse momento histórico, o processo reivindicativo ficou menos pressionado, com o esgotamento do regime militar, em conjugação com o surgimento de novos atores na arena política, como o novo sindicalismo, o que pode ter sido um elemento motivador. Diante do novo cenário, os funcionários da Secretaria da Fazenda lograram expor suas demandas, em outra dimensão, mais aberta, e agregando novos temas. Surgiu, nessa esteira, um debate sobre as condições da operacionalidade administrativa da Fazenda, como carência de funcionários, perda de *status* dos órgãos centrais, dentre outros pontos. Para embasar os movimentos reivindicativos, surgiram comparações com outras carreiras do Estado, tanto do Executivo como do Legislativo.<sup>10</sup> Além disso, o isolamento frente à Federação dos Funcionários Públicos do RS foi percebido, pela então liderança da Afocefe, como “elitista e anacrônico”.

Ao lado da temática salarial, pode-se vislumbrar, nos documentos examinados, que o período de 1982 a 1987 representou um momento de preparação, ainda que com uma nitidez difusa daquilo que viria a ser o grupo dos técnicos. Assim, surgem marcos dessa construção, como a Comissão Organizadora do Movimento Reivindicatório da Classe dos Ajudantes Fazendários, em dezembro de 1984.<sup>11</sup> Outro exemplo nesse sentido, e talvez o mais esclarecedor, emergiu numa manifestação de um ajudante fazendário, Manuel Espíndola, que, partindo de uma imagem depreciativa, buscou fazer um chamamento e/ou uma provocação à mobilização desse grupo de funcionários.<sup>12</sup> Esse funcionário produziu um texto, intitulado o *Filho da Macega*, cujo personagem seria o produto de um descuido, além de ser portador de uma “personalidade emudecida” e que “se representa na simbiose da ação que não é a sua”. Definindo o salário de ajudante fazendário como humilhante, esse agente buscou mostrar que a atividade administrativa desenvolvida estava tanto no nível do fiscal como do exator, na medida em que haveria uma “prova inequívoca de capacidade e eficiência”. Se, no contexto de uma discussão, viesse à tona que a causa da humilhação do salário reside na “heterogeneidade do nível cultural”, caberia manter a calma e apontar que, do mesmo modo, entre fiscais, exatores e oficiais superiores, existem os que lograram alcançar tão somente o 1º grau escolar, “quando não incompleto”. Para concluir, Espíndola fez um chamamento pela busca de um caminho próprio, ou seja, “[...] tudo isso só poderá ser dito e dito [sic] na veemência da palavra, quando deixares de te agregar às associações dos outros e instituir a tua própria”.

O evento que lançou o “nível médio” num espaço próprio foram as paralisações de 1986 e 1987. Embora tenha reconhecido que o conjunto de funcionários da Secretaria da Fazenda deu uma demonstração de descontentamento, coube aos técnicos um papel central, na visão dos porta-vozes do grupo, visto que foi o segmento “que mais lutou”. Segundo o boletim informativo, o grupo ocupou as “Escadarias do Casarão” ao longo de toda a paralisação, em condições de clima desfavoráveis, constituindo um “Cartão Postal” da greve. Esse evento ruidoso, além das conquistas salariais, teve, para o “nível médio”, um efeito fundador, a afirmação na estrutura administrativa da Fazenda da

---

<sup>10</sup> No informativo nº 27, denominado *Noticefe*, de dezembro de 1984, tem-se que os salários de algumas unidades da Secretaria da Fazenda estariam corrigidos abaixo do Quadro Geral do Estado. O *Noticefe* nº 32, de julho de 1985, expõe uma polêmica com os funcionários da Assembléia Legislativa, acerca da paridade de vencimentos.

<sup>11</sup> *Noticefe* nº 27, de 13 de dezembro de 1984.

<sup>12</sup> *Noticefe* nº 34, de setembro de 1985, p. 4 e 5.

carreira de técnico de apoio fazendário. Portanto, tem-se que o movimento inicial do grupo foi se constituir como ator relevante no espaço concorrencial e, como passo seguinte, construir uma agenda de interesse.

Acoplado ao surgimento da carreira de técnico de apoio fazendário, ficou constituído um tema para reivindicação, na medida em que houve uma resistência inicial do grupo para a expressão “apoio”, que integrou a denominação da carreira. Entretanto, segundo um entrevistado, prevaleceu, no debate interno ao grupo dos técnicos, que o relevante era o processo de unificação do “nível médio”, e a denominação poderia ser renegociada em outro momento, como efetivamente ocorreu.

Obviamente, a entrada em cena dos técnicos teve resistências por parte dos demais atores. Em meados de 1988, foi nomeado um grupo de funcionários para estudar uma reforma administrativa para a Secretaria da Fazenda. Comporiam essa comissão três auditores, um fiscal e um funcionário externo à Secretaria, resultando na não inclusão dos técnicos, o que causou grande inconformidade na liderança.<sup>13</sup> Depreende-se, a partir das informações examinadas, que a estratégia para romper esse bloqueio e expor uma agenda de interesse resultou no aprofundamento da crítica aos concorrentes, de uma parte, e na denúncia das más condições físicas de trabalho vigentes nas instalações da Fazenda, especialmente nos locais de atuação dos técnicos, de outra.<sup>14</sup>

No tocante à crítica, tem-se que os componentes dos fiscais e dos auditores seriam individualmente qualificados, mas essas qualificações não desembocariam em um resultado que “pré-requisita trabalho coletivo, organizado e harmônico”. Para romper esse quadro, seria necessário, na visão da liderança dos técnicos, enfrentar o interesse restrito “mesquinamente obtuso” em nome de uma postura mais elevada, qual seja, de situar a Fazenda na “modernidade”, submetendo-a ao “interesse social”.<sup>15</sup> Essa visão negativa aprofunda-se nos seguintes termos:

“Corporações tendem invariavelmente a limitar a degenerar o Estado, ali onde conseguem influir, pelo estabelecimento, de burocracias cristalizadas, crescentemente conservadoras e parasitárias. Porque restritas a seu próprio micro-universo de interesses, as corporações inabilitam-se mesmo para o exercício das funções ao Estado ao qual originariamente deveriam servir, precipitando-se na busca ilimitada aos privilégios” (*Jornal Afocefe*, 1988, dezembro, n<sup>o</sup> 7, p. 4).

A criatividade do comando da Afocefe ficou evidenciada ao expor uma visão crítica do Governador Pedro Simon acerca dos fiscais, expressas num evento com os técnicos. Nesse encontro, Simon teria feito críticas “duras, senão rudes” aos fiscais, que estariam praticando uma “greve branca há 15 anos”.<sup>16</sup> Esse julgamento pode ser definido como oportuno e conveniente, tendo em vista os objetivos da liderança na Afocefe.

A problemática salarial emergiu com toda força, na perspectiva dos técnicos, ainda em 1988, quando a Afocefe dava os primeiros passos na nova fase, atrelada a uma visão negativa da postura

---

<sup>13</sup> O editorial do *Jornal da Afocefe*, n<sup>o</sup> 5, de agosto de 1988, expressou essa inconformidade.

<sup>14</sup> Um exemplo das más condições de trabalho está *Jornal da Afocefe*, n<sup>o</sup> 5, de agosto de 1988, que apontou as precariedades das instalações físicas do Posto Fiscal de Guaíba.

<sup>15</sup> Essa argumentação está desenvolvida no *Jornal da Afocefe* de dezembro de 1988, n<sup>o</sup> 7, p. 4.

<sup>16</sup> O editorial do *Jornal da Afocefe*, n<sup>o</sup> 6, de outubro de 1988, expressou essa crítica.

dos demais grupos. A questão do salário foi impulsionada pela presença, para os técnicos, de um sistema que escalonava a remuneração em 15 diferentes níveis, fragmentando o grupo, enquanto o dos auditores e fiscais possuía uma sistemática diferente. Portanto, o primeiro passo da liderança seria buscar homogeneizar o quadro remuneratório dos técnicos. Ou seja, desde os primeiros momentos a liderança teve um tema muito claro, que atingia todo o conjunto de integrantes da carreira, que era harmonizar a remuneração, o que, certamente, facilitou o trabalho de representação.

Somente ao final de 1992, a agenda dos técnicos se ampliou para além da questão salarial e incorporou a defesa de uma redefinição de fronteiras de atuação, que ficou atrelada à especificação de funções. O editorial do informativo apresenta a reivindicação de modo muito claro:

“Somos a maior categoria da SEFAZ e urge maior autonomia aos TAF's [Técnicos de Apoio Fazendário], regulamentação de atribuições, definição de área de atuação, como também a imediata correção dos desníveis salariais existentes hoje. É brutal esta iniquidade. Como pode uma categoria com 5 classes, possuir 15 níveis com diferenças que chegam a 84% na mesma carreira. Somente a insensibilidade da administração explica tamanha discriminação” (*Jornal Afocefe Sindicato*, Editorial n.º 18, dez./1992).

Essa manifestação sintetiza os principais temas de interesse da representação e, por extensão, de todo o grupo. De algum modo, esse discurso abarcava as grandes disputas da burocracia “fazendária”, obviamente com conteúdo diferenciado para cada um dos segmentos envolvidos, visto que alguns temas são interligados com os grupos concorrentes. Dito de outro modo, a “definição de área de atuação” para os técnicos podia representar uma redução de atividade administrativa para os fiscais, por exemplo.

Cabe ressaltar que nem todos os interesses foram lançados em cena de modo tão cristalino como os apontados anteriormente. Alguns emergiram com outra roupagem, além do fato de não representarem uma vantagem imediata para os associados, como os dois exemplos a seguir. O primeiro liga-se à reivindicação da liderança por nomeações ou pela realização de concurso público para preencher possíveis vagas existentes, que, sendo ocupadas, resultariam em melhoria na atividade da Fazenda e no atendimento ao contribuinte em diversos serviços e na expansão da arrecadação. As nomeações estavam diretamente vinculadas ao fortalecimento do grupo, particularmente em um segmento da burocracia em que o número dos componentes poderia jogar um papel importante em uma dada situação. Por exemplo, uma manifestação na Assembleia Legislativa, por ocasião da votação de uma norma, pode requerer um contingente expressivo de participantes não só no plenário de votação, como também na circulação junto aos diversos gabinetes existentes.<sup>17</sup> Além disso, a ampliação da base de associados resulta no fortalecimento das fontes de financiamento do trabalho de representação.

O segundo teve, como primeiro plano, uma possível unificação das carreiras de fiscal e auditor, que estava em pauta em junho de 1994, que acabaria ocorrendo mais tarde, como já relatado. Ao criticar essa fusão de carreiras, a liderança dos técnicos defende que os problemas da Fazenda não estavam no quadro de funcionários, mas na “formatação da estrutura”. Diante desse problema, a solução passaria pela

---

<sup>17</sup> Um exemplo do que se apontou está no *Jornal Afocefe Sindicato*, n.º 19, de abril de 1993.

“[...] descentralização de decisões, ativação de pólos regionais unificados, a instalação e reativação de unidades fazendárias em municípios de pequeno e médio porte (Balcão Único), a delegação de competências são aceleradores deste processo para sacudir o ranço da Secretaria da Fazenda e que podem ser acionados imediatamente [...]” (*Jornal Afocefe Sindicato*, Editorial, nº. 23, jun./1994).

As propostas contidas e expostas no boletim informativo encerram duas questões que devem ser apontadas. A primeira, e a mais óbvia, liga-se à ampliação e ao fortalecimento das fronteiras de atuação do grupo. Na comparação com os demais componentes da Fazenda, os técnicos eram aqueles que ostentavam um conjunto restrito de competências administrativas. Poder-se-ia afirmar que, em uma avaliação rigorosa, os técnicos eram tão somente auxiliares dos demais agentes. Os últimos regulamentos editados, ainda nos anos 80 do século passado, corroboram nesse sentido, uma vez que eles possuíam um volume exíguo de responsabilidades. No entanto, a prática cotidiana das atividades administrativas apontava para um outro sentido, muito mais denso, especialmente a responsabilidade de atuação na fiscalização do trânsito de mercadorias. Ou seja, na perspectiva dos técnicos, haveria um distanciamento expressivo entre o regulado através de normas e a atividade efetiva desenvolvida. Tal desequilíbrio prejudicaria o reconhecimento da importância do grupo, bem como resultaria em retorno salarial aquém do justo, resultando em não valorização da carreira. A segunda, mais sutil, é uma tentativa de expressar um conhecimento sobre a realidade da Fazenda. Mas não só isso, algo que poderia ser interpretado como restrito, a proposta do Afocefe continha algo mais, isto é, uma solução. Assim como os demais segmentos, os técnicos lutavam para demonstrar que tinham condições de apresentar um caminho. Na medida em que logravam oferecer uma alternativa para as ações administrativas, demonstravam legitimidade para reivindicar ampliações do escopo relativo às atividades da carreira.

A incorporação da entidade que representava os técnicos situados nos postos dedicados à fiscalização do trânsito de mercadorias, ocorrida em meados de 1995, fortaleceu, e ampliou, a agenda no quesito temática remuneratória.<sup>18</sup> O reflexo da ampliação ocorreu no final desse ano, quando foi lançada a campanha “Ponto de Equilíbrio Já”, que pleiteava igualdade no recebimento de uma gratificação salarial tanto para o funcionário atuante em um posto de fiscalização do trânsito de mercadorias como para aqueles envolvidos em atividades internas. Até esse momento, os técnicos situados nas ações de fiscalização como força auxiliar do fiscal recebiam uma expressiva gratificação remuneratória que os demais não tinham acesso, o que gerava um “desequilíbrio”. Diante desse quadro, havia uma pressão dos técnicos para ocupação dos postos na fiscalização, o que trazia transtornos no processamento dessa demanda pela exiguidade no número de vagas abertas. Além desse problema, a atuação do técnico no trânsito de mercadorias era submetida à ação do fiscal, o que fragilizava o primeiro em relação ao segundo, pelo receio da perda do diferencial de remuneração propiciado por esse tipo de atividade. Portanto, a busca de uma equalização na remuneração era um ponto relevante para todo o grupo, na medida em que significava “[...]”

---

<sup>18</sup> Os operadores do grupo lograram obter a adesão de uma liderança importante dos técnicos situados nas atividades de fiscalização, especialmente nos postos. Em razão dessa filiação, a entidade de representação dos técnicos da fiscalização ficou esvaziada e perdeu, totalmente, papel relevante no contexto concorrencial da Fazenda.

tranqüilizar politicamente e financeiramente os colegas do trânsito apoiados pelos internos, e quem sabe, futuramente reivindicarmos livre trânsito dentro da categoria de acordo com os interesses únicos dos técnicos” (*Jornal Afocefe Sindicato*, nº. 28, nov./1995, p. 7).

Em conjunto com a busca de extensão da gratificação, havia ainda a tentativa de instituição de uma carteira de identificação funcional, que traria uma identidade perante os outros grupos, bem como legitimaria as ações de fiscalização no trânsito de mercadoria.<sup>19</sup> O boletim informativo aponta que esse documento seria custeado pela entidade, também atestando que “[...] a carteira funcional era uma antiga reivindicação da categoria, que esbarrou muitas vezes no corporativismo da casa, só sendo possível pelo reconhecimento dos Técnicos e de seu sindicato, que desejam o real fortalecimento da Secretaria da Fazenda” (*Jornal Afocefe Sindicato*, nº. 30, p. 6, set./1996).

Mais adiante, no final de 1999, o grau de responsabilidades da carreira tomou um lugar central, quando a liderança lançou uma campanha, inclusive com grandes cartazes de rua, intitulada “Atribuições Já”. Conforme o discurso na entidade de representação, a campanha visava atingir um “caráter supracorporativo”. Cabe destacar que os líderes do Afocefe tinham clareza da dificuldade para viabilizar a aprovação da ampliação de “atribuições”, principalmente pelo fato de que as relações entre as entidades “sempre foram polêmicas”. Dada essa dificuldade de relacionamento, muitos problemas administrativos não foram enfrentados, na medida em que

“[...] a solução de A pode ser ruim para B e, se A e B concordam, provavelmente C ficará contrariado. Isto vale para regulamentação das atribuições, unificação dos cargos, política salarial, programas integrados de combate à sonegação, questões administrativas, sistema de informações. Um emaranhado de questões, às vezes nem tão delicadas, que assumem este contorno, tal o grau de desconfiança que se instalou na Sefaz” (*Jornal Afocefe Sindicato*, nº. 39, jan./2000, p. 2).

Tendo expressado os anseios dos TTE's na busca de uma redefinição de fronteiras de atuação, na modalidade de ampliação de encargos administrativos, o passo adiante foi na direção de lançar a reivindicação de “reconhecimento e valorização”. Ambos os pontos estavam imbricados, embora tivessem conteúdos diferenciados. Conforme as informações examinadas, haveria um distanciamento entre as obrigações “de direito”, como auxiliar da fiscalização, por exemplo, e o exercício “de fato”, os atos no controle do trânsito de mercadoria. O argumento central residia na condição de que os técnicos desenvolviam uma atividade que resultava em arrecadação para o Estado, inclusive em condições não adequadas, e em ações depreciadas pelos demais atores, especialmente os fiscais. A partir desse distanciamento, tem-se um segundo problema: déficit na questão remuneratória. Isso aparece com clareza na ação discursiva do trabalho de representação com o seguinte conteúdo: “Apesar das dificuldades, esta é uma questão da qual não podemos nos descuidar jamais, pois a valorização salarial deve ser balizada pela amplitude e importância do trabalho realizado” (*Jornal Afocefe Sindicato*, no. 44, p. 2, jun./2001).

Por último, compõe a agenda dos TTE's um tema simbolicamente relevante ligado à não obrigatoriedade de curso superior para inserção nesse quadro burocrático. Cabe destacar que, no atual momento, a presença de atores recrutados com formação universitária é a nota dominante. Os

---

<sup>19</sup> Ver *Jornal Afocefe Sindicato*, nº. 28, nov./1995.

técnicos que possuem o ensino médio completo, como exige a norma para ingresso, são aqueles que estão prestes a alcançar a retirada do serviço público. Nos últimos concursos realizados pela Secretaria da Fazenda para essa carreira, houve uma grande concorrência pelas vagas oferecidas, em função da remuneração atrativa, aprofundando o nível de exigência, para resultar na elevação do capital escolar dos novos recrutados. Como na questão da demanda por reconhecimento, nesse ponto também há um esgarçamento entre o que a norma prevê e a qualidade do capital escolar que os componentes do grupo são portadores.<sup>20</sup>

Portanto, essa é uma questão importante para a afirmação dos TTE's na cena concorrencial, na Fazenda, porquanto uma conquista nesse sentido poderia posicioná-los no mesmo patamar de capital escolar que os demais agentes. No princípio da formação do grupo, tiveram que aceitar uma relação assimétrica, a partir de um enquadramento como segmento auxiliar – técnico de apoio fazendário. Em momento posterior, lograram retirar a concepção restritiva de grupo de apoio, o que denota acumulação de força, para, então, reivindicar a igualdade de capital escolar perante os concorrentes.

Da perspectiva dos técnicos, houve uma “modernização das organizações”, o que exigiu uma reciclagem dos componentes da Secretaria da Fazenda, para se adequarem às “exigências do ambiente”. Isso implicou uma “alta especialização” para o desenvolvimento de certas atividades, provocando o surgimento de determinadas especialidades técnicas, bem como a afirmação de ações de “servidores generalistas”. Os TTE's acompanharam essa evolução, formando um contingente que resultaria na convocação de técnicos para assumirem postos na estrutura hierárquica da Fazenda ou mesmo em outros espaços administrativos, como prefeituras municipais. Em consequência disso, tendo ocorrido essa expansão da qualificação, caberia ao “governo” instituir o “terceiro grau” como pré-requisito para o ingresso na carreira.<sup>21</sup>

Na esfera federal, mais precisamente na Receita Federal, o ramo equivalente ao TTE, o técnico do tesouro nacional (TTN), exige, para inserção na carreira, a formação universitária desde o ano 2002. Conforme obtido em entrevistas, ocorreram negociações para estabelecer a graduação universitária como condição para a inserção dos técnicos na Secretaria da Fazenda, mas não houve êxito para essa demanda. O bloqueio dessa adoção do nível universitário reside na convicção dos grupos concorrentes, que se autointitulam de “nível superior”, que, com isso, abririam novas possibilidades de disputas por espaço de atuação. Com os técnicos limitados pela escolaridade inferior, ficariam submetidos à condição de segmento auxiliar e seriam alijados das grandes questões atinentes à Fazenda gaúcha, como a temática tributária ou, na condição mais ampla, a questão das finanças públicas, especialmente no ângulo da despesa.

---

<sup>20</sup> A problemática do capital escolar, como integrante do capital social e cultural que cada ator social compõe, perpassa a obra de Bourdieu, e uma boa alternativa para seu entendimento está na coletânea de Nogueira e Catani (2007) nos capítulos IV (*Os três estados do capital cultural*) e VI (*O diploma e o cargo: relações entre o sistema de produção e o sistema de reproduções*). Como consta nessas elaborações o capital escolar é produto de uma estratégia individual e pressupõe um dividendo ao portador. No mesmo trabalho de Nogueira e Catani, no capítulo III (*O capital social – notas provisórias*), tem-se que o capital social é um recurso que requer uma rede de relações, para efetuar uma série contínua de trocas com a finalidade de alcançar seu reconhecimento.

<sup>21</sup> Esses argumentos estão sintetizados num artigo denominado *Porque o terceiro grau*, no *Jornal Afocefe Sindicato*, n.º 45, p.3, mar./2002.

## AS ESTRATÉGIAS DAS AÇÕES

Para dar conta da agenda exposta no ponto anterior, os técnicos ostentam um leque variado de ações. O repertório desenvolvido pela sua liderança, na atualidade, não se diferencia daquele empregado pelas entidades concorrentes. Contudo, para compreender adequadamente esse estágio atual deve-se apontar que, até meados dos anos 90 do século passado não foi desse modo. A trajetória do modelo de representação dos técnicos mudou significativamente, quando se consolidou a face sindical da Afocefe. Defende-se que dois fatores contribuíram para o fortalecimento da representação: o primeiro, a centralização da liderança no Afocefe Sindicato, unindo o chamado “pessoal interno” com aqueles situados na atividade de fiscalização do trânsito de mercadorias e equalizando a agenda do grupo; o segundo, a eliminação da expressão “apoio” da denominação da carreira para a afirmação do técnico do tesouro do Estado. Tendo logrado a conquista desses dois pontos, o repertório de ações assumiu um conteúdo mais sofisticado, aproximando-os dos concorrentes. Para alcançar esse estágio, houve um intenso trabalho dos operadores na entidade.

Decorrente do modo como se efetivou o surgimento dos técnicos como atores relevantes nas disputas de interesse, na Secretaria da Fazenda, é possível afirmar que o movimento ruidoso da paralisação de atividade foi um dos grandes trunfos a ser ostentado. Todavia a greve não é um recurso para ser usado frequentemente, visto que existem outras formas de ação ruidosa, e os técnicos lograram utilizar o recurso do número, em função da base alargada, em variadas situações. Nesse sentido, têm-se as convocatórias para assembleia nas “escadarias do casarão”, caminhadas em vias públicas, manifestações na frente do Palácio Piratini, ocupação de galerias do Parlamento, “operação padrão” nos postos de fiscalização do trânsito de mercadorias e assim por diante.<sup>22</sup> Portanto, um dos elementos que devem ser referenciados no repertório de ações do grupo é esse recurso, viabilizado pelo tamanho da composição da carreira, com expressiva concentração em Porto Alegre. Além disso, a condição de burocracia auxiliar, não ocupante de postos-chaves no comando hierárquico, e, desse modo, não comprometida com ações de governo, libera-os para os movimentos mais extremados, o que representa um custo baixo, diante da possibilidade de perdas das funções hierárquicas, se vierem a ocorrer represálias por parte do alto comando hierárquico (o que poderia imobilizar os agentes nelas situados). Fica ainda o recurso do resgate da afirmação do grupo perante os outros atores, que os porta-vozes podem fazer em determinadas circunstâncias, como nos momentos de mobilização, especialmente dos atos mais “heroicos”, como as greves de 1986 e 1987.<sup>23</sup>

Embora os técnicos tenham emergido à cena concorrencial a partir de uma luta por vantagens salariais, a liderança, em diversas situações, buscou realizar esforços para não atuar de forma restrita, ou como afirmaram discursivamente, conduzir a entidade em condições

---

<sup>22</sup> Dos três grupos concorrentes, o dos técnicos é o que mais frequentemente usa o recurso daquilo que Offerlé (1998) denomina “escandalização”, em uma tradução livre (páginas 122 a 125).

<sup>23</sup> O *Jornal Afocefe Sindicato*, número 45, página 5, de março de 2002, faz justamente esse resgate, num momento de tensão com o governo da época, podendo-se interpretar a nota sobre as greves de 1987 e 1986 como uma ameaça.

"supracorporativas". A estratégia para romper o cerco do reducionismo salarial seria colocar a própria Fazenda submetida ao "interesse social", e não sob o domínio das "corporações", sem elidir os temas da conjuntura nacional. Nessa fase, certamente jogou papel importante a experiência de militância que alguns porta-vozes possuíam, especialmente o líder principal, Moacir Leão.

A liderança do Afocefe Sindicato logrou dar um salto qualitativo no trabalho de representação, quando a entidade começou a realizar encontros, ou colóquios, para debaterem temas que envolvessem a ação da Secretaria da Fazenda, nos mesmo moldes das entidades concorrentes. Os eventos promovidos pelo Afocefe Sindicato são denominados Sefaz Debate, onde é discutido um tema envolvendo a Fazenda para o qual os técnicos têm um contribuição a dar. Por exemplo, o 3º Sefaz Debate teve como eixo de discussão o aumento de receita para o Tesouro do Estado. O elo dessa discussão com a carreira localiza-se na "redefinição das atribuições dos TTE's", o que poderia resultar em incremento de arrecadação. Nesse colóquio, estiveram presentes o Vice-Governador e os Secretários da Fazenda e da Administração, o que sinaliza para uma capacidade em atrair figuras de destaque do Governo. Deve-se se ressaltar que o comando do Governo Estadual, naquele momento, era exercido pelo Partido dos Trabalhadores, o que poderia manifestar uma relação aproximada, na medida em que elementos da direção do Afocefe Sindicato eram ligados a essa agremiação política. Tendo essa abertura, os operadores da entidade aproveitaram a ocasião para dar visibilidade social à demanda central do grupo, relacionada às fronteiras de atuação.<sup>24</sup>

O resultado prático do 3º Sefaz Debate foi a elaboração de um projeto de lei, alterando o conjunto de atividades da carreira, que teria sido entregue ao Secretário da Fazenda, visando ao envio à Assembléia Legislativa. Diante de uma "promessa" do Secretário, os porta-vozes da entidade teriam realizado contatos com os deputados estaduais, para detalhar a proposta, que representaria uma "[...] real possibilidade de azeitamento da máquina fazendária, em benefício da sociedade gaúcha, que espera avidamente por investimentos maciços em áreas sociais" (*Jornal Afocefe Sindicato*, no. 38, p. 2, out./1999). Essas informações, além de apontarem a legitimidade da proposta do grupo, descortinam a mecânica para viabilizar uma ação de interesse da burocracia. Ou seja, o interesse deve ser desenvolvido em duas instâncias: inicialmente, junto ao alto comando da Secretaria e, posteriormente, no espaço legislativo. Com isso, tem-se a importância de uma movimentação junto aos deputados, com a necessidade de dominar uma tecnologia de convencimento e de enfrentar as pressões dos adversários da proposta. A proposição de mudança de atribuições acabou por ser arquivada "por falta de acordo de lideranças".<sup>25</sup> Mas os empecilhos não emergiram da ação de atores políticos, ao contrário, "[...] se deram por conta da resistência dos servidores de nível superior, que colocavam restrições ao nosso pleito" (*Jornal Afocefe Sindicato*, n.º 42, p. 1, jan./2001).

Pode-se avaliar a dimensão tomada pela entidade de representação dos TTE's com a realização dos colóquios seguintes. O quarto Sefaz Debate contou com a presença do Governador do Estado, Olívio Dutra, tendo como tema a relação entre "possibilidade de expansão da arrecadação" e

---

<sup>24</sup> Essas informações estão desenvolvidas mais amplamente nos números 37 e 38 do informativo *Jornal Afocefe Sindicato*. Deve-se chamar atenção que o encontro foi realizado em um tradicional hotel de Porto Alegre, com um público de 350 participantes.

<sup>25</sup> O projeto de lei arquivado teve o número PLC 275/2000.

“matriz tributária”.<sup>26</sup> Percebe-se uma mudança de estratégia nesse encontro, evitando a relação direta existente no encontro anterior (o terceiro), para debater uma temática mais sofisticada e abrangente, deixando de lado os interesses mais imediatos do grupo.

O colóquio seguinte, realizado em setembro de 2002, reuniu candidatos ao Governo do Estado, tendo como agenda a discussão da relação da “política fiscal” com “projeto de desenvolvimento”. A legitimidade da contribuição dos técnicos nessa discussão decorreria do fato de que:

“O funcionamento das finanças estaduais, o qual a categoria, por força de suas atividades na Secretaria da Fazenda, conhece muito bem, tem sido uma incógnita para o restante da população. Lançar luz sobre um tema tão complexo, e reiterar que somente uma eficiente arrecadação e destinação dos recursos pode atender aos pleitos da sociedade, é o grande desafio do evento” (*Jornal Afocefe Sindicato*, n<sup>o</sup> 47, p. 5, set./2002).

Depreende-se dessa manifestação que os técnicos ostentavam uma autoimagem distante da condição de uma burocracia auxiliar de “nível médio” para intervir no debate sobre os assuntos da Secretaria da Fazenda na mesma condição das entidades concorrentes. Obviamente, a autoimagem positiva estava colada a uma prática sindical debruçada sobre as questões do grupo, mas os porta-vozes sabiam da necessidade de uma expansão das alternativas de ações, qual seja, “[...] a hora de abrir o leque sobre temas amplos, buscando a construção de uma sociedade mais justa” (*Jornal Afocefe Sindicato*, n<sup>o</sup> 47, p. 5, set./2002).

Com a realização da sexta edição do Sefaz Debate, houve um retorno a uma temática mais delimitada.<sup>27</sup> O leito no qual os líderes assentaram as ações discursivas tinha um oponente – os fiscais – e uma questão onde os TTE’s têm expressivo envolvimento direto – o ato de fiscalização. O conteúdo para o debate teve o seguinte título: *Pirataria, Sonegação e Fraudes Fiscais*. Todos esses itens tinham como substrato os problemas relativos ao processo de fiscalização. O elemento impulsionador para esse movimento ousado derivava de um diagnóstico muito claro:

“Enquanto diversos setores da sociedade se mobilizam contra a pirataria, a sonegação, o contrabando e as fraudes fiscais, através de CPI’s e operações especiais, no Rio Grande do Sul, a Secretaria da Fazenda insiste em manter uma política de fiscalização ineficaz de monitoramento de algumas empresas, que onera o caixa do Estado, tornando-se insuficiente para cobrir investimentos e a folha do funcionalismo. Isso significa que as empresas que mantiverem seu padrão de sonegação, durante o ano não correrão o risco de serem fiscalizadas” (*Jornal Afocefe Sindicato*, n<sup>o</sup> 51, p. 2, dez./2003).

Dito de outro modo, os TTE’s criticavam os fiscais, por não praticarem uma fiscalização ostensiva, inibidora de sonegação, na medida em que adotaram uma estratégia de vigilância à distância, calcada em tecnologia, elidindo a visita às empresas, e não executando o exame direto dos documentos das mesmas. Haveria um vácuo na fiscalização, por onde, na visão dos técnicos, se diluiria parte daquilo que deveria ser arrecadado. A saída para resolver o problema das perdas de arrecadação seria o seguinte: “A solução para este problema passa exclusivamente pelo aumento da

---

<sup>26</sup> Além do Governador e do Secretário da Fazenda, estiveram presentes e fizeram intervenções os deputados estaduais Iradir Pietroski (PTB), Ivar Pavan (PT), Vilson Covatti (PP), Cezar Busatto (PPS) e Vieira da Cunha (PDT). O relato desse encontro está publicado no número 42, de janeiro de 2001, *Jornal Afocefe Sindicato*.

<sup>27</sup> O relato do sexto Sefaz Debate está publicado no *Jornal Afocefe Sindicato*, n<sup>o</sup> 51, de dezembro de 2003.

fiscalização efetiva, pela nomeação de mais servidores nos postos fiscais e turmas volantes e pela criação e reativação de escritórios e agências fazendárias” (*Jornal Afocefe Sindicato*, nº 51, p. 2, dez./2003).

O discurso dos porta-vozes do grupo sinalizava para uma ação na qual os condutores centrais seriam os TTE's. Assim, o grupo deixaria de ser uma força auxiliar para ser linha de frente, para ocupar o espaço decorrente da formulação do diagnóstico da ação exígua de um segmento concorrente. O dado novo dizia respeito ao envolvimento dos municípios pequenos, com a “criação de agências e escritórios em comunidades não atendidas” pela Fazenda. O resultado prático da expansão da presença “fazendária” do grupo seria a expansão das “receitas municipais, relativas aos fundos de participação e a possibilidade de fiscalização do IPVA”. Para sustentar essas propostas, a liderança do Afocefe mobilizou um grupo mais diversificado de oradores. Fizeram explicações os deputados federais Júlio Lopes (PP/RJ) e Francisco Appio (PP/RS). O primeiro foi 1º vice-presidente da CPI da Pirataria, e o segundo foi presidente da subcomissão sobre furtos e roubo de cargas; também participaram o diretor de assuntos mercadológicos da Phillip Morris, que afirmou ser o mercado brasileiro de cigarro composto por um terço de falsificação; e Moacir Leão, auditor da receita Federal e ex-presidente da Afocefe, que fez uma intervenção sobre a temática das fraudes fiscais.

O discurso do Afocefe Sindicato acerca da (re)abertura de unidades da Fazenda em pequenos municípios foi corroborado pelo Prefeito Gilmar Sossela, então Presidente da Federação das Associações de Municípios do RS (Famurs), bem como Prefeito de Tapejara. As afirmações de Sossela eram convenientes, pois iam de encontro ao defendido pelos porta-vozes, visto que “[...] não basta alterar a legislação tributária e fiscal, se não existe, na ponta, aquele que vai vigiar e vai fazer com que esta legislação seja aplicada, para que efetivamente o resultado apareça” (*Jornal Afocefe Sindicato*, nº 51, p. 8, dez/2003). A solidariedade discursiva desse ator ficou mais evidenciada, quando afirmou que: “A gente sabe que existe evasão do ICMS e acho que esses pontos têm que ser urgentemente reabertos, como também as equipes volantes duplicadas” (*Jornal Afocefe Sindicato*, nº 51, p. 8, dez/2003).

## **CONCLUSÕES**

Como foi apresentado no corpo do texto, os técnicos lograram arquitetar uma sólida infraestrutura física para a execução das atividades de representação da liderança, apesar da trajetória tardia, na comparação com os outros grupos fazendários. A sede do Afocefe Sindicato possui diversas salas para atividades administrativas, e/ou pequenas reuniões, rede de computadores, página na *web*, boletim impresso, bem como um pequeno auditório, além uma sede recreativa com área de lazer. Em síntese, esse conjunto de recursos materiais posiciona o Afocefe Sindicato no mesmo patamar das entidades competidoras, sem assimetria, que habilita a liderança dos técnicos a colocarem em desafio os movimentos dos grupos concorrentes.

Ao focalizar as informações para a montagem da agenda de interesse dos técnicos, verificou-se uma formação mais diversificada do que aquelas existentes para os fiscais e para os auditores. Enquanto estes dois últimos grupos possuem uma agenda monotemática, sendo uma a contraface da outra, os técnicos evoluíram da questão salarial para outros temas mais complexos. Os anos 80, na perspectiva deles, caracterizaram-se por expressar uma luta inicial por salários, para, em

um momento seguinte, derivar esforços para o estabelecimento do grupo, considerado pelos concorrentes como subalterno, ou de “nível médio”, como ator relevante nas lutas intraburocráticas da Secretaria da Fazenda.

No momento da pesquisa, a agenda de interesse, que se expressa com clareza nos boletins informativos, era composta por um conjunto de três questões que se entrecruzam: *reconhecimento, valorização e atribuições*. Para o primeiro, há vários indicativos do empenho dos técnicos em intervir no debate acerca das condições de operacionalidade da Secretaria da Fazenda; no entanto, tais intervenções não repercutem ou são rejeitadas pelos demais grupos. As críticas ao modo de condução do processo fiscalizador, por exemplo, e no qual os técnicos julgam ter papel importante, são, em geral, negadas pelos fiscais. Ao lado do não reconhecimento, os técnicos são enfáticos em acusar uma escassa ou, até mesmo ausência de, valorização do trabalho realizado, o que conduz o grupo, via liderança, a ressaltar a importância das atividades dos postos de fiscalização, por exemplo. Eles rejeitam a condição de “apoio” ou, em uma expressão mais elegante, “burocracia auxiliar”. Entendem que as atividades realizadas têm, ou poderiam ter, outra dimensão, que não aquela que os concorrentes estabelecem, a partir da condição de “nível médio”. Então, diante da falta de reconhecimento e de valorização, a liderança estabeleceu como pauta de luta a (re)definição das atribuições desse ramo da burocracia fazendária. E, no contexto da busca do redimensionamento do grau de responsabilidade, joga papel importante para a carreira a condição de possuir curso superior para o ingresso na carreira de técnico.

No que diz respeito às estratégias das ações para viabilizar a agenda, os técnicos possuem uma grande vantagem em relação aos concorrentes – o contingente de apoio. Eles compreendem o maior número de funcionários da Secretaria da Fazenda, o que permite ter uma fonte expressiva de financiamento para a entidade, bem como ser um recurso importante na realização de manifestações de rua. Há outro aspecto relacionado ao número de integrantes que merece ser destacado, que é a presença dos técnicos em todas as áreas de atuação da Secretaria da Fazenda. Essa condição permite que, em momentos singulares, como nas ocasiões em que os grupos concorrentes realizam paralisações, especialmente os fiscais, eles logrem manter em funcionamento setores vitais. Com isso, conseguem demonstrar serem possuidores de uma capacidade técnica suficientemente forte para sustentar as atividades da Secretaria, ainda que em momentos especiais.

Como encerramento, pode-se apontar que, apesar da infraestrutura montada, da construção de uma agenda e de serem o maior contingente de fazendários, as possibilidades de avanços nas conquistas encerram gargalos expressivos. Conforme o exposto em Freidberg, as organizações possuem vulnerabilidades, frente às tendências dos membros de trabalharem assimetrias de informações, visando à construção de nichos próprios e/ou para autoproteção. Os dados da pesquisa são sólidos em apontar o desequilíbrio na relação entre os técnicos e os demais concorrentes. Em uma organização complexa, como é caso em estudo, o poder não se distribui igualmente, dado que o grau de responsabilização é diferente entre os atores, e estes extraem a força do grupo do contexto hierárquico em que atuam. Isto é, a dificuldade principal dos técnicos, para viabilizar seus interesses, está localizada na ausência de domínio de um espaço administrativo como possuem os auditores e os fiscais. Os segundos, como foi apontado, ostentam em suas atividades a capacidade de identificar o ilícito fiscal e, assim, exercer um ato indelegável de Estado, portanto diferenciador

perante os demais pares da Secretaria. Tal diferenciação entre os atores, e, por consequência, entre os grupos, não é uma patologia a ser corrigida, mas um elemento de estruturação da organização, portanto uma regra a ser respeitada no jogo de interesses. Diante da composição desse cenário concorrencial, com essa relação de poder, aos técnicos, muito possivelmente, restará a execução de movimentos limitados, na tentativa de viabilização de uma agenda.

## REFERÊNCIAS

- BIRNBAUM, Pierre. Conflitos. In: BOUDON, Raymond, (org.). **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995. p.247-282.
- FRIEDBERG, Erhard. Organização. In: BOUDON, Raymond, (org.). **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1995. p. 375-412.
- HIRSCHMAN, Albert. **Saída, Voz e Lealdade**. São Paulo, Editora Perspectiva, 1970.
- JORNAL DA AFOCEFE. Porto Alegre: Afocefe, n. Zero, 1988.
- JORNAL DA AFOCEFE. Porto Alegre: Afocefe, nº5, ago, 1988.
- JORNAL DA AFOCEFE. Porto Alegre: Afocefe, nº6, out, 1988.
- JORNAL DA AFOCEFE. Porto Alegre: Afocefe, nº7, dez, 1988.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 18, dez, 1992.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 19, abr 1993.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 23, jun, 1994.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 28, nov, 1995.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 30, set, 1996.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 38, out, 1999.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 39, jan, 2000.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 42, jan, 2001.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 44, jun, 2001.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 45, mar, 2002.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 47, set, 2002.
- JORNAL AFOCEFE SINDICATO. Porto Alegre: Afocefe Sindicato, nº 51, dez, 2003.
- NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (2007). **Pierre Bourdieu Escritos de Educação**. Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- NOTICEFE. Porto Alegre: Afocefe, nº27, dez, 1984.
- NOTICEFE. Porto Alegre: Afocefe, nº32, jul, 1985.
- NOTICEFE. Porto Alegre: Afocefe, nº 34, set, 1985.

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

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