

ARTIGO

Fragmentos e rumores de legalidade: um ensaio etnográfico sobre a experiência da lei no serviço público

CIMÉA BARBATO BEVILAQUA

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR, Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-6886-0395>
cimea@ufpr.br

Na introdução a um dossiê recente cujo mote é a consideração de rotinas e procedimentos burocráticos como práticas de conhecimento, Felten e Oertzen (2020) observam que, surpreendentemente, as regras aparecem apenas de passagem no célebre ensaio de Max Weber sobre a burocacia. Embora as conceba como o alicerce da administração burocrática, o autor lhes reserva apenas o breve parágrafo que afirma: “O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários” (Weber, 1982:231).¹

Ao assinalar alguns atributos das regras burocráticas e de seu aprendizado, Weber parece ter considerado desnecessária uma especificação mais minuciosa, como se o tema fosse “trivial demais para ser desenvolvido” (Felten & Oertzen, 2020:7). Em que pese a notável expansão do interesse antropológico pela burocacia nas duas últimas décadas, algo similar poderia ser dito sobre a persistência, em parte desses estudos, de premissas que paradoxalmente contribuem para afastar as regras do escopo de interrogação.

Por sua enorme influência, o modelo weberiano ideal-típico da organização burocrática tem sido frequentemente tomado não apenas como inspiração, mas como marco contrastivo – “um espantalho extremamente prolífico”, na expressão de Hoag e Hull (2017:6)² – para a descrição etnográfica do

1 Utilizo aqui a tradução brasileira de Waltensir Dutra dos *Ensaios de Sociologia* de Max Weber reunidos e traduzidos para o inglês por H.H. Gerth e C. Wright Mills em 1946.

2 Os autores aludem à chamada “falácia do espantalho”, que grosso modo consiste em exagerar, simplificar ou desvirtuar o argumento de alguém com o intuito de se opor a ele mais facilmente.

caráter heterogêneo, contraditório e instável de suas efetivações concretas. Um desdobramento dessa estratégia é a ênfase presente em muitas análises na distinção entre regras “formais” e “informais”, cujo efeito recorrente é fixar as primeiras como referência não problematizada – pela suposição implícita de que suas qualidades já seriam suficientemente conhecidas – e dirigir a atenção apenas às segundas. Se a escassa descrição de Weber das regras burocráticas não permite sustentar essa premissa, um segundo problema é a necessidade analítica de, em algum momento, reconectar aquilo que foi inicialmente separado, já que seria impossível postular a existência paralela e independente de regras de natureza distinta nos mesmos ambientes institucionais e nas práticas dos mesmos agentes.

Essas duas tendências podem ser ilustradas pelas recomendações de Bierschenk e Olivier de Sardan (2019) para o estudo da burocracia, ainda que a caracterização weberiana não esteja diretamente presente na reflexão dos autores.³ Publicado como posfácio de uma edição especial da revista *Critique of Anthropology* sobre etnografias em universos burocráticos, o artigo destaca como uma das mais importantes contribuições metodológicas da antropologia das organizações (e da burocracia) a atenção à “dialética entre organização formal e práticas concretas, regulamentos oficiais e normas informais”. Não obstante, “o papel essencial da etnografia” seria apreender as “práticas informais e inesperadas, os modos ‘invisíveis’ ou deliberadamente ocultos de fazer as coisas, as regulamentações latentes e as regras práticas” (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2019: 248-49).

Não é difícil perceber que permanece implícita nessa exortação a precedência – conceitual e temporal – das normas formais, afirmada de modo quase automático. Entretanto, não seriam justamente as regras ditas informais que ancoram, recursivamente, a própria noção de regra formal, sua anterioridade e estabilidade? Como diferentes etnografias permitem entrever, as regras burocráticas – inclusive, ou talvez sobretudo, as disposições legais – são intrinsecamente instáveis e imprevisíveis, indissociáveis de suas declinações concretas e transformadas retroativamente por elas, mesmo quando seus enunciados permanecem inalterados (cf. por ex.: Bevílqua, 2010; Maricato, 2015; Mathews, 2008; Mathur, 2016; Teixeira, Lobo & Abreu, 2019).

Se essas condições tornam impossível – e improdutivo – traçar uma fronteira rígida entre o formal e o informal, também convidam a uma consideração mais atenta das formas de presença da legislação e demais regulamentos em ambientes burocráticos, retomando precisamente aquilo que a descrição weberiana deixou em aberto: as qualidades das regras que constituem o desempenho das tarefas cotidianas e as formas de aprendizado e conhecimento que ensejam. É o que proponho abordar neste artigo, com base em um processo administrativo disciplinar envolvendo servidoras da área de recursos humanos do então Ministério da Fazenda, acusadas da exclusão irregular de descontos de consignações⁴ na folha de pagamento do órgão.

³ Um segundo exemplo atual se encontra no próprio ensaio de Hoag e Hull mencionado acima, cujo resumo afirma: “O artigo considera as *regras formais e informais* que estruturam as práticas burocráticas, incluindo os efeitos da história ou cultura institucional [...]” (Hoag & Hull, 2017:1, ênfase minha).

⁴ Consignações em folha são descontos efetuados no processamento mensal dos contracheques de servidores ativos, aposentados e pensionistas. Podem ser compulsórias, quando decorrem de previsão legal ou ordem judicial (por exemplo, contribuições previdenciárias oficiais, descontos de faltas ao trabalho, pensão alimentícia); ou facultativas, quando ocorrem mediante autorização do/a servidor/a (por exemplo, descontos relativos a planos de previdência privados, seguros, empréstimos e financiamentos). As normas relativas a consignações em folha serão abordadas mais detalhadamente adiante.

Num primeiro momento busco descrever como, diante dessas acusações, os relatos das servidoras sobre normas e procedimentos a serem observados no cumprimento de suas responsabilidades funcionais nos colocam em contato com um repertório de fragmentos e rumores do que é o legal, transmitido, sedimentado e transformado nas relações entre colegas e no desempenho das atividades cotidianas. Em seguida, considerando que outros elementos incorporados ao processo indicam que este modo de experiência da legislação não é uma peculiaridade do órgão em que o caso ocorreu, sugiro que a contínua recombinação de rumores e fragmentos constitui um padrão disseminado e persistente não apenas da existência das normas na administração pública, mas da própria formação e transformação de suas instituições.

Impasses das consignações em folha

O processo disciplinar a que me refiro foi aberto em maio de 2012 como consequência de diversos outros procedimentos referentes ao tema das consignações na administração federal.⁵ Em janeiro daquele ano, uma auditoria realizada pela Corregedoria do Ministério da Fazenda⁶ havia constatado mais de 250 mil exclusões de consignações em folha nas unidades do órgão em todo o país ao longo do ano anterior. Segundo essa auditoria, na maior parte dos casos os descontos haviam sido excluídos automaticamente pelo próprio Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), o sistema de processamento da folha de pagamento de servidores federais. Entretanto, também foram detectados indícios de irregularidades em exclusões feitas manualmente por servidores encarregados da operação do sistema, o que levou à instauração de sindicâncias investigativas em vários estados.

Vários anos antes, o Tribunal de Contas da União já havia se ocupado das consignações em folha. Uma auditoria realizada em 2006 demonstrou que a inclusão de consignações não autorizadas nos contracheques dos servidores, descontos superiores aos contratados ou acima dos limites legais haviam se tornado práticas generalizadas em todo o país. Considerando que os mecanismos de controle para evitar erros ou fraudes eram insuficientes, o TCU determinou ao então Ministério do Planejamento uma série de providências para um melhor controle das consignações e o aperfeiçoamento do sistema Siape.⁷ A despeito disso, os problemas envolvendo consignações permaneceram e, posteriormente, ensejaram outro tipo de providências. Enquanto o foco das deliberações do TCU eram os prejuízos causados a servidores pela conduta fraudulenta de empresas na inclusão de descontos de consignações, as investi-

5 Meu acesso a esse processo se deu no âmbito de uma pesquisa mais abrangente sobre práticas de uniformização do serviço público federal, voltada sobretudo à etnografia de procedimentos administrativos disciplinares. A partir de diferentes esforços para identificar processos disciplinares que colocassem em relevo princípios da administração pública e da atuação de servidores, solicitei cópias dos autos aos órgãos responsáveis. No caso de que trato aqui, o pedido foi atendido sem ressalvas e recebi uma versão digitalizada dos treze volumes do processo original em papel. Além da esperada omissão de informações pessoais de servidores, meu nome completo foi aplicado como marca d'água em todas as páginas, em diagonal, provavelmente para evitar que esses documentos pudessem ser utilizados para outros fins.

6 Essa denominação é inexata, mas a adoto para facilitar a leitura. O correto seria: Corregedoria Setorial do Ministério da Fazenda na Corregedoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União.

7 Uma síntese do relatório dessa auditoria e o acórdão com as deliberações do TCU foram anexados ao processo disciplinar aqui descrito como parte da defesa de uma das servidoras acusadas, a quem me referirei como Olga.

gações desencadeadas pela Corregedoria do Ministério da Fazenda visavam responsabilizar servidores encarregados da folha de pagamento pela exclusão de consignações em desacordo com as normas.

Decorrente dessas determinações, o caso aqui abordado envolveu cinco servidoras de uma das sedes regionais do ministério, acusadas da exclusão irregular de descontos de consignações dos contracheques de servidores do seu órgão – inclusive dos delas próprias – entre 2005 e 2010. Todas eram muito experientes e tinham trajetórias exemplares no serviço público, com homenagens e elogios registrados em seus assentamentos funcionais. Com idades entre 42 e 58 anos na época, já haviam completado entre vinte e trinta anos de serviço. Apresento-as usando nomes fictícios: Marlene, a Gerente Regional de Administração, superior hierárquica de todas as demais acusadas; Olga, subordinada direta de Marlene e responsável pela folha de pagamento dos servidores ativos do órgão; Márcia, subordinada de Olga e sua substituta eventual; e Fátima e Denise, assistentes administrativas que trabalhavam com a folha de pagamento de aposentados e pensionistas.

O percurso dos procedimentos disciplinares produziu o agravamento da situação das servidoras à medida em que o caso avançava por diferentes instâncias. A responsável pela sindicância investigativa acatou as explicações de Marlene e Márcia, mas considerou que os procedimentos de Olga, Fátima e Denise não tinham sido suficientemente justificados. A assessoria jurídica local discordou dessa apreciação e recomendou a abertura de um processo administrativo disciplinar para apurar as condutas das cinco servidoras. A comissão responsável pelo processo disciplinar, conduzido entre maio e dezembro de 2012, considerou que todas tinham descumprido as normas sobre consignações e recomendou que recebessem a penalidade de suspensão (de cinco a 45 dias, conforme o caso). O relatório final da comissão foi encaminhado à Corregedoria do Ministério da Fazenda em Brasília, onde um novo parecer jurídico confirmou a penalidade de suspensão para Marlene e Márcia (que não chegou a ser aplicada por prescrição do prazo legal), mas entendeu que a penalidade correta para as demais servidoras era a demissão. Olga, Fátima e Denise foram demitidas em outubro de 2013.⁸

Posteriormente, todas conseguiram retornar ao serviço público por decisão judicial, com direito aos salários correspondentes ao período entre a demissão e a reintegração. Para Olga, todavia, a saga ainda não terminou: ao menos até março de 2022, ela ainda esperava o desfecho de uma ação de execução para o recebimento de parte desses valores.

Sem perder de vista o encadeamento de documentos, argumentos e iniciativas que culminou na punição das servidoras – e as decisões judiciais que reverteram esse resultado –, meu intuito neste momento não é analisar o processo enquanto tal. Se anteriormente me voltei à análise de processos administrativos como artefatos burocráticos que condensam e sustentam práticas específicas de conhecimento e decisão, indissociáveis dos ritmos de sua movimentação, de suas qualidades materiais e do engajamento afetivo que suscitam (Bevílaqua, 2020), detengo-me aqui nas reflexões trazidas pelas acusadas e pelas testemunhas em diferentes etapas dos procedimentos disciplinares. Busco assim me

⁸ O teor das portarias de demissão é o mesmo para todas: “[...] demissão, por ato de improbidade administrativa e por valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, [...] com restrição de retorno ao serviço público [...]. A penalidade é fundamentada em diferentes artigos da Lei nº 8.112/1990, que estabelece o regime jurídico dos servidores efetivos da administração federal.

aproximar da experiência de servidoras/es envolvidos no processamento da folha de pagamento e das consignações naquele período – e, com ela, compreender certo modo de existência da lei no serviço público que ultrapassa essas circunstâncias específicas. Com esse propósito, retorno a seguir ao passo inicial dos procedimentos disciplinares: a sindicância investigativa.

A sindicância

Conforme já mencionei, o objetivo da sindicância era apurar irregularidades na exclusão de consignações na folha de pagamento dos servidores de uma das sedes regionais do Ministério da Fazenda entre 2005 e 2010. Em diferentes ocasiões, as cinco investigadas haviam retirado rubricas de consignações de seus próprios contracheques e/ou dos de colegas. Registros dessas operações, extraídos do próprio sistema informatizado de processamento da folha – o Siape – foram encaminhados a cada uma delas com a solicitação de esclarecimentos.

As defesas da gerente de administração, Marlene, e das agentes administrativas Márcia, Fátima e Denise foram sem dúvida elaboradas por advogada/o, a mesma pessoa para todas, como se depreende de aspectos formais desses documentos, do jargão jurídico e da repetição das mesmas referências à legislação e à jurisprudência. A autoria, contudo, não é revelada: os textos foram impressos em papel não timbrado e assinados pelas próprias servidoras. Em contraste, a defesa de Olga, a chefe do Serviço de Ativos, foi redigida por ela mesma, em primeira pessoa. Nesse documento prevalece uma linguagem burocrática, com o uso de muitas siglas e termos que, provavelmente, eram de uso corrente nas unidades de recursos humanos da administração federal na época.

Em que pesem essas diferenças, todas as defesas narravam fraudes e abusos por parte das empresas consignatárias, que tinham autorização do Ministério do Planejamento para incluir descontos diretamente no sistema Siape. O acesso das empresas aos contracheques dos servidores permitia a cobrança de empréstimos, seguros e planos de previdência não contratados; descontos em duplicidade (no contracheque e em conta corrente) ou em valores superiores aos previstos; e a continuidade da cobrança de débitos já quitados. As justificativas também enfatizavam que as exclusões de consignações não tinham causado prejuízo nem aos cofres públicos nem às empresas. Em alguns casos, afirmavam, essa era a única alternativa para que a folha de pagamento fosse processada, em virtude de condições impostas pelo próprio sistema. Em outros, tratava-se de cobranças indevidas que persistiam mesmo após reclamações às empresas.

Para expor as reflexões contidas nas defesas das servidoras sobre o cumprimento de normas e deveres funcionais nessas circunstâncias, tomo como fio condutor o documento de Olga, o único que não teve ajuda profissional. Começo citando dois trechos que tratam do funcionamento do sistema Siape e das condições em que ocorriam as inclusões de descontos na folha de pagamento. Chamo atenção para a presença, neles, de referências pontuais à legislação.

Ao longo desses anos trabalhando na folha de pagamento, tenho largo conhecimento dos fatos que envolvem as ações abusivas das consignatárias, pois estas possuem pleno poder de inclusão

em folha de pagamento de valores acima do contratado pelos servidores e/ou parcelas diferentes do acordado. [...] [No período investigado] o sistema não limitava a quantidade de rubricas e nem vinculava a inclusão de rubricas ao limite de 30% da margem consignável, estipulado pela legislação. O fato é tão gritante que as rubricas de consignação impediam que fossem processadas outras rubricas. [...]

Não havia restrições nem limitações. O sistema não estava preparado para criticá-las caso ultrapassem o limite da margem consignável ou influenciassem de forma negativa na folha de pagamento, gerando líquido negativo, por exemplo. A UPAG [Unidade Pagadora] é que tinha a obrigação de fiscalizar (ainda que de forma precária) o que estava lançando na folha de pagamento daquele mês, a fim de que não houvesse danos para o servidor e nem para a União, sob pena de responsabilização em processo administrativo disciplinar, o que causava medo e pressão nos operadores do sistema (Vol. II:183-185).⁹

Talvez em razão desses receios, Olga teve o cuidado de guardar impressões de telas do sistema de anos anteriores, apresentadas agora para comprovar suas afirmações. Com diferentes exemplos, inclusive envolvendo servidores de outros estados, Olga também buscava demonstrar a generalidade dessas situações e a inércia das instâncias superiores. Marlene, sua chefe e também acusada, tinha contatado a administração central do Ministério da Fazenda ainda no início de 2004 – isto é, antes do período em que as irregularidades teriam sido cometidas – solicitando orientações acerca de um decreto recém-editado¹⁰ sobre consignações em folha, cujo encaminhamento às unidades de recursos humanos determinara apenas: “para conhecimento e adoção de medidas que se fizerem necessárias”. A resposta a essa consulta, encaminhada quase um mês depois, informava apenas que o Ministério do Planejamento iria “expedir as instruções complementares necessárias à execução do citado Decreto” (Vol. II:201). Essas mensagens foram retransmitidas de imediato por Marlene a suas subordinadas. Olga as conservou e, oito anos depois, pôde anexá-las a sua defesa. Não há registro de que as instruções ministeriais tenham algum dia chegado.

De acordo com Olga, o que justificava as exclusões feitas em sua própria folha de pagamento era a cobrança de empréstimos não contratados ou já quitados, parcelas descontadas em duplicidade ou em valores diferentes do acordado.¹¹ Já as exclusões de consignações nos contracheques de outros servidores se deviam a situações de “excesso de rubricas” ou “líquidos negativos”, que impediam, por

⁹ Para preservar o anonimato das pessoas envolvidas, omito o número do processo. Entretanto, com o objetivo de localizar o/a leitor/a em seu andamento, passo a me referir aos documentos que o compõem indicando entre parênteses o volume e as páginas em que se encontram.

¹⁰ Decreto nº 4.961, de 20/01/2004. Este decreto será discutido minuciosamente no relatório final da comissão responsável pelo processo administrativo disciplinar, com o intuito de caracterizar as transgressões funcionais das acusadas.

¹¹ As demais acusadas também justificaram a exclusão de descontos em seus próprios contracheques por se tratar da cobrança de débitos já quitados ou nunca contratados. Fátima, por exemplo, relata que em dois casos contraiu empréstimos e as empresas passaram a descontar, além das parcelas contratadas, valores referentes a seguros e outros débitos não contratados. Em outro caso, as parcelas do empréstimo estavam sendo descontadas em duplicidade: como débito em conta corrente em favor da empresa com a qual o contrato tinha sido firmado e como desconto no contracheque em nome de outra empresa com a qual não tinha qualquer contrato. Além disso, também passou a ser descontada por um empréstimo não contratado com uma empresa cuja existência desconhecia (Vol. II:108-128).

exemplo, o lançamento do desconto de faltas ao trabalho e o processamento correto da folha de pagamento. Olga explica:

Desde que entrei nesse Setor, a orientação era que o servidor não poderia ter líquido negativo, poderia até ter a folha zerada, mas líquido negativo não. O servidor [...] poderia ser responsabilizado caso detectasse um líquido negativo e não tomasse providências para resolvê-lo. Na época dos fatos não havia, aos funcionários deste Setor, qualquer orientação escrita acerca da conduta a ser adotada nos casos de líquidos negativos ou excesso de rubricas, vez que tais orientações sempre se deram de forma verbal, onde o servidor mais antigo do setor repassava a informação ao mais moderno. Desta forma, sempre tive como norte que não poderia existir líquido negativo no contracheque dos servidores, bem como que os descontos compulsórios (descontos da União) têm a preferência sobre os facultativos. Outra orientação verbal era a de que, em caso de faltas, a prioridade do desconto era da União em relação às consignatárias (Vol. II:191-193).

Situações similares às descritas por Olga também aparecem nas defesas das demais servidoras, embora não em suas próprias palavras. Cito algumas passagens, que permitem uma aproximação à atmosfera em que ocorria o processamento da folha de pagamento:

As pessoas que trabalham no sistema SIAPE, especificamente com a folha de pagamento de servidores, em diversas situações se deparam com excesso de rubricas [...]. É procedimento comum e regular usar da prerrogativa de exclusão de uma ou mais rubricas para evitar problemas no pagamento do servidor, com risco de não gerar pagamento. Normalmente opta-se pela exclusão de rubricas de valores pequenos ou rubricas que possam ser debitadas em conta corrente, sem que cause prejuízos quer ao servidor, administração pública, quer à consignatária" (Defesa de Denise, Vol. II:391).

No momento de lançar descontos de faltas do servidor, o sistema não permitia completar a operação, apresentando a seguinte mensagem: "Inclusão de rubrica acima do limite, servidor poderá ficar sem pagamento". A única alternativa para cumprir o "dever de ofício" de lançar as faltas era excluir rubricas facultativas de consignações, que poderiam voltar a ser descontadas nos meses seguintes (Defesa de Márcia, Vol. II:27).

Vale ressaltar que o SIAPE implantou uma rotina onde TODAS as consignações eram "lançadas", mas na homologação essas rubricas eram excluídas pelo próprio sistema, não se sabendo qual o critério utilizado, nem quais rubricas ficariam ou sairiam, causando um temor, vez que "sai" uma consignatária que está sendo quitada regularmente e "entra" outra por força de indisponibilidade de margem. O "procedimento" do sistema pode ser comprovado com o depoimento de outros usuários do SIAPE, especialmente os que trabalham na folha de pagamento, em qualquer UPAG [Unidade Pagadora] da federação" (Defesa de Fátima, Vol. II:127-28).

Para a questão que propus desenvolver, importa atentar para o modo como a legislação, os procedimentos e os deveres funcionais aparecem nessas narrativas. Observo em primeiro lugar que Olga, a única que elaborou sua defesa sem ajuda de advogada/o, foi também a única a mencionar disposições

legais pertinentes às consignações, ora aludindo a textos específicos, ora em referências indiretas ao que seria determinado pela legislação. Em outros momentos ela relata orientações recebidas de colegas mais antigos, sem referência direta a normas legais, mas também – como se verá adiante – vinculadas a elas: a margem consignável de 30%, a prioridade dos descontos da União, o dever de evitar salário líquido negativo. Essa normatividade incorporada à rotina do serviço aparece igualmente nas justificativas apresentadas pelas demais servidoras, assim como as normas impostas à sua atividade pelo próprio sistema Siape, que podia se comportar de modo aparentemente arbitrário e imponderável.

Embora as disposições legais não se façam diretamente presentes, seria apressado concluir que servidoras tão experientes não as conhecessem. Pois não se trata, justamente, de uma alternativa entre conhecer ou ignorar a lei, menos ainda de postular uma bipartição entre regras formais e informais, assim como entre suas formas de aprendizado, para em seguida postular alguma dialética não especificada entre elas (cf. Bierschenk e Olivier de Sardan, 2019: 248). Em vez disso, os relatos evocam um modo específico de experiência – e existência – da lei no cotidiano do serviço público, cujas qualidades vão se tornando mais nítidas no transcurso dos procedimentos disciplinares: nem as normas são simplesmente prescrições formais anteriores e independentes de seus processos de efetivação, nem as condutas são simplesmente informais, isto é, paralelas a ou desconectadas de determinações legais e regulamentos administrativos.

O processo administrativo disciplinar

Conforme antecipei, as justificativas das servidoras foram consideradas insuficientes e a sindicância deu origem a um processo administrativo disciplinar, aberto no último dia de maio de 2012. Para que isso acontecesse, um primeiro obstáculo teve que ser superado: não havia quem pudesse compor a comissão processante, já que os servidores habilitados para a tarefa eram subordinados ou colegas próximos às acusadas (Vol. I:7). Um técnico foi cedido pela Controladoria-Geral da União para atuar como presidente e, para completar a comissão, foram escolhidos dois servidores de outros departamentos do próprio órgão: um agente administrativo e uma telefonista.

Um segundo contratempo ficou registrado de forma peculiar. Na versão digitalizada do processo a que tive acesso, muitas páginas tinham manchas escuras e sinais de terem sido molhadas. A princípio pensei que eram manchas de café. Somente durante a leitura do décimo volume soube que um incêndio havia atingido a sede regional do Ministério da Fazenda em agosto de 2012. Os trabalhos da comissão, que já há algum tempo aconteciam na “antiga lanchonete” do órgão, por falta de um espaço mais apropriado, foram transferidos para o edifício do Banco Central e, posteriormente, para as antigas instalações da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Além das mudanças de local, o prazo de defesa das servidoras teve que ser estendido, já que as cópias dos autos reservadas a cada uma delas foram destruídas no incêndio. Para refazê-las, diversos trâmites foram necessários para a obtenção de uma nova impressora e suprimentos.

Embora meu propósito não seja descrever o andamento do processo, menciono esses detalhes para indicar as condições em que ele se desenvolveu: um percurso entrecortado por esforços para a

produção de impessoalidade nas relações entre colegas, pela irrupção de eventos fortuitos, por obstáculos materiais e restrições orçamentárias. Detenho-me a seguir em três momentos relevantes para a compreensão de formas de presença da lei na administração pública: os depoimentos de testemunhas, os interrogatórios das acusadas e algumas iniciativas da comissão que tiveram origem nesses relatos.

As testemunhas

Foram ouvidos como testemunhas seis servidores da área de pessoal de unidades do próprio Ministério da Fazenda de diferentes estados e de outros órgãos federais. Para todos foram feitas as mesmas perguntas, que reproduziam de forma quase literal argumentos apresentados pelas acusadas durante a sindicância. O modo como as questões foram formuladas, porém, buscava contrastar as condutas das servidoras, tidas como irregulares, com os procedimentos adotados pelas testemunhas ao executar as mesmas atribuições.

Nas atas das sessões, perguntas e respostas foram registradas de forma indireta, conforme o padrão usual em diferentes âmbitos institucionais: “perguntado se..., respondeu que...”. Não é possível, portanto, ter acesso à dinâmica de cada sessão e ao modo como os depoentes relataram suas experiências. As duas primeiras testemunhas, convocadas por iniciativa da própria comissão, disseram desconhecer situações de descontos além da margem consignável, rubricas em número excessivo ou que gerassem salário líquido negativo. Todas as demais, indicadas pelas acusadas, discorreram de forma minuciosa sobre impasses gerados pelas consignações, ressaltando a responsabilidade dos encarregados da folha de pagamento em corrigi-los – em especial quando as rubricas de consignações impediam o lançamento de descontos por faltas.¹² Disseram também que não havia orientações suficientes sobre como proceder e que nunca foi oferecido algum treinamento específico. Com base em informações de colegas, o procedimento adotado nesses casos era a retirada manual de rubricas em ordem crescente de valor, até que o sistema “rodasse a folha”.

Para além dessas diferenças, era unânime a percepção de que as consignatárias agiam de forma abusiva, sem que houvesse controles suficientes para evitar cobranças irregulares. Todas as testemunhas também afirmaram que em algumas situações o sistema Siape fazia exclusões automáticas. Não sabiam, porém, como isso ocorria ou qual o critério utilizado pelo sistema. Duas servidoras afirmaram categoricamente que “não havia critério”. Ainda de acordo com as testemunhas, frequentemente era necessário pedir orientações ao Ministério do Planejamento para resolver problemas no processamento da folha, mas “o retorno não era a contento”.

Em todas as atas que registraram esses depoimentos não há nenhuma menção direta a um documento legal. As inúmeras referências implícitas a normas, procedimentos e deveres funcionais, entretanto, não deixam dúvida de que todas as testemunhas, assim como as acusadas, conheciam (e se orgu-

12 Embora certamente a escolha das testemunhas tenha se baseado em expectativas divergentes acerca de seus depoimentos, por parte da comissão e das acusadas, seria impróprio atribuir diretamente as diferenças em seus relatos a afinidades pessoais, políticas ou outras. Das testemunhas arroladas pela comissão, a primeira estava vinculada a um órgão com um número reduzido de servidores e pensionistas; já a segunda passou a atuar no processamento da folha de pagamento apenas em 2009, o que coincide aproximadamente com o fim das exclusões feitas pelas acusadas e com alterações normativas e no próprio Siape.

lhavam de cumprir) a legislação pertinente a suas atribuições. Seus relatos restituem uma experiência na qual a lei está sempre presente, mas os *textos* que a inscrevem permanecem a certa distância: não são mencionados nem, talvez, consultados de forma direta. Nem por isso a percepção acerca de seus deveres, assim como os atos pelos quais buscam concretizá-los, deixam de estar profundamente conectados à legislação. Como ficará mais nítido na próxima seção, essa presença indireta da lei não diz respeito a algum déficit de conhecimento, nem poderia ser entendida como mais uma instanciação da problemática “policy-practice” (Hoag & Hull, 2017: 11) no serviço público.

Nos interrogatórios, porém, as acusadas se viram confrontadas com uma forma de presença da legislação muito distinta dos modos de aprendizado e conhecimento que compunham sua experiência cotidiana – e, como indicam os depoimentos das testemunhas, também a de servidores de outros órgãos e regiões do país.

Os interrogatórios

As cinco acusadas foram interrogadas individualmente, em sessões sucessivas. A primeira pergunta foi a mesma para todas: “a acusação é verdadeira?”. Todas responderam que sim. As questões seguintes também foram as mesmas para todas e muito similares às que tinham sido feitas às testemunhas.¹³ As respostas também variaram pouco.

Márcia, Denise e Fátima, que ocupavam cargos operacionais, em nenhum momento se referiram a textos normativos. Denise chegou a afirmar que “nunca se aprofundou na legislação” (Vol. IX:574), embora, como as demais, tenha descrito em detalhes os procedimentos prescritos. Marlene e Olga, que detinham cargos de chefia, mencionaram diferentes determinações oriundas do Ministério do Planejamento. Marlene aludiu a portarias normativas, acrescentando que “nem sempre eram muito explicativas” (Vol. IX:171). Olga citou comunicados eletrônicos distribuídos aos órgãos de pessoal da administração federal que recomendavam a verificação de pendências e a realização dos ajustes necessários para a homologação da folha. Frisou, entretanto, que os comunicados “não orientavam como deveriam ser feitos os acertos, ficando na responsabilidade de cada [unidade] o procedimento a ser seguido” (Vol. IX:568).

Encerrado esse primeiro bloco, os interrogatórios prosseguiram com perguntas que relacionavam os atos de cada servidora a pontos precisos da legislação, destacados em negrito nas atas. Se nas considerações anteriores de testemunhas e acusadas a lei era uma presença permanente, mas distante, havia agora, por assim dizer, um excesso de presença. As perguntas consistiam em longos enunciados que reproduziam regulamentos e, portanto, já continham a respectiva resposta. Cito dois exemplos.

13 As questões eram: se é verdade que as consignações interferem no processamento da folha de pagamento, obrigando a realizar exclusões; se conhece o procedimento a ser adotado em caso de pedido de cancelamento de consignação por parte do servidor no período em questão e se pode descrevê-lo; quais as orientações e treinamentos recebidos sobre como realizar exclusões de rubricas; se havia algum tipo de controle administrativo sobre a legalidade do pedido de exclusão ou alteração de rubricas antes de ser realizada a exclusão; se havia controle dos atos de exclusão, por meio de arquivamento de documento ou planilha em Excel e onde está esse controle hoje; se pediu autorização ou informou a chefia sobre as exclusões efetuadas.

O primeiro provém do interrogatório de Márcia, funcionária do Serviço de Ativos, sobre exclusões de rubricas no contracheque de sua chefe Olga, a pedido, durante as férias desta:

Perguntado se a acusada tem conhecimento que no mês de fevereiro de 2007, período em que foi feita a exclusão de consignação em folha da Servidora Olga (Consignatária X), caso as consignações decorressem de descontos abusivos, deveria se guiar pelos artigos 13 e 14, da **Portaria Normativa SRH nº 1/2006**. Por outro lado, não sendo o caso de descontos abusivos, mas de quitação de débito, caberia ao caso em tela aplicar o que dispõe o artigo 21, inciso III, da referida portaria, **respondeu que** não tinha conhecimento claro da Portaria Normativa, acrescentando que a consignatária não ficou no prejuízo nesse mês, uma vez que o desconto foi feito em duplicidade, retirando um e mantendo o outro (Vol. IX:167-169).

O trecho abaixo faz parte do interrogatório de Marlene, a gerente regional de administração.

Perguntado tendo a acusada alegado que quitou o empréstimo, a mesma tem conhecimento do disposto no artigo 16, do **Decreto nº 4.961/2004**, aplicável à exclusão feita em agosto de 2006 ou não, **respondeu que** sim, mas que quitou o empréstimo, não dando prejuízo nem ao [Banco X] e nem à União, informando que só se antecipou pois achava que o banco não efetuaría a exclusão do desconto no mês em que foi quitado o empréstimo (Vol. IX:173).

Como se depreende, as perguntas tinham o intuito de produzir um registro formal de que as servidoras não apenas reconheciam as acusações, mas tinham conhecimento das normas que deveriam ter observado. A comissão também dedicou muitos esforços para determinar se as exclusões haviam causado prejuízo às empresas. Dezenas de ofícios foram expedidos solicitando informações sobre contratos. E apesar dos relatos unâimes dos servidores sobre cobranças indevidas, a palavra das consignatárias em nenhum momento foi colocada em dúvida.

Dúvidas havia, porém, em relação à normatividade inscrita no próprio sistema Siape. Como se viu, além de bloquear o processamento da folha de pagamento quando detectava “excesso de rubricas” ou “líquido negativo”, o sistema também fazia exclusões automáticas de consignações, cujos critérios eram desconhecidos – ou, como sustentaram algumas testemunhas, inexistentes. Uma das iniciativas da comissão, portanto, foi consultar o Ministério do Planejamento sobre as regras de operação do módulo de consignações do Siape.

O funcionamento do Siape

Um primeiro ofício, enviado pelo presidente da comissão em julho de 2012, solicitou esclarecimentos sobre as orientações vigentes no período investigado para a exclusão de consignações em folha e sobre o funcionamento do sistema Siape¹⁴. Como não houve retorno, um segundo ofício foi encami-

¹⁴ A partir de 2014 o Siape foi sendo gradualmente substituído pelo Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal (Sigepe), que passou a concentrar todos os dados funcionais dos servidores. Outra mudança foi iniciada em 2021 pelo Ministério da Economia com o lançamento da plataforma SouGov.br, que deverá substituir integralmente o Sigepe (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-05/governo-lanca-aplicativo-que-substituir-a-sigepe>).

nhado no mês seguinte. Passado algum tempo, esses pedidos ensejaram duas respostas. Na primeira, um técnico do Ministério do Planejamento afirmou ter “encontrado” dois comunicados eletrônicos sobre o processamento da folha, um de 2005 e outro de 2007. O conteúdo dos dois documentos era idêntico: determinavam que os operadores do Siape verificassem as situações de “líquido negativo” e providenciassem “os acertos necessários”, mas sem indicar como fazê-lo. Talvez por isso o técnico acrescentou que, “embora não conste escrito, o procedimento citado no seu e-mail [a exclusão manual de consignações para permitir o lançamento de descontos obrigatórios] era usual, a fim de se evitar o líquido negativo na ficha financeira do servidor” (Vol. IX:590).

A segunda resposta, ainda mais desconcertante, resultou de uma consulta feita pelo Ministério do Planejamento ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) sobre as regras do Siape relativas a consignações. Assim como o ministério aparentemente não guardava registro sobre as instruções repassadas ao órgão encarregado da configuração do sistema, também o Serpro informou não possuir “as regras de negócio do período solicitado”, nem “programas que possam extrair [essas] informações” (Vol. XIII:194).

Seja como for, a comissão considerou que havia elementos suficientes para o indiciamento das servidoras e novamente elas foram convocadas a apresentar suas defesas. Dessa vez, todas foram elaboradas por advogados formalmente constituídos. Em linhas gerais, repetiam argumentos que as próprias acusadas já haviam apresentado em momentos anteriores, agora combinados a considerações sobre normas processuais, a doutrina e a jurisprudência.

Todas as defesas reiteravam a regularidade das providências tomadas pelas servidoras para o processamento da folha de pagamento. Conforme algumas das expressões utilizadas, elas teriam agido “de acordo com a prática rotineira do procedimento”, segundo a “praxe administrativa normal”. A defesa de Marlene – a gerente regional de administração, acusada de excluir descontos em seu próprio contracheque – também enfatizou a “ausência de normativos”, na época, “que impedissem a exclusão de um empréstimo já quitado”. A exigência de requerimento escrito para efetuar essa operação seria um “excesso burocrático sem qualquer finalidade prática”, já que o documento seria analisado por ela mesma, em razão do cargo que ocupava (Vol. XI:11-35).

A legislação

A oscilação entre a praxe administrativa, a ausência ou o excesso de normas só se estabilizou – ao menos formalmente – no relatório final da comissão processante. Um tópico específico foi dedicado a apresentar a legislação relativa a consignações, reunida em uma tabela que coloca em destaque a transição de uma norma a outra ao longo do tempo.

Tabela 1: “Relação da legislação que regulamenta a matéria”

Norma	Data	Vigência	
		Início	Fim
Lei nº 8.112/1990, art. 45, parágrafo único	11/12/1990	12/12/90	-
Decreto nº 4.961/2004	20/01/2004	20/01/04	28/02/08
Decreto nº 6.386/2008	29/02/2008	29/02/08	-
Portaria Normativa SRH nº 1/2006	28/12/2006	29/12/06	23/03/08
Portaria Normativa SRH nº 1/2008	20/03/2008	25/03/08	08/10/08
Portaria Normativa SRH nº 5/2008	08/10/2008	09/10/08	25/02/10

Fonte: Relatório final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (Vol. XIII:162).

Como se observa, a única norma que permaneceu vigente durante todo o período foi a Lei nº 8.112/90, que define o regime jurídico dos servidores federais. O artigo destacado prevê a possibilidade de consignações em folha de pagamento, a ser regulamentada posteriormente. Foi essa regulamentação que mudou diversas vezes a partir de meados dos anos 2000, desdobrando-se em diferentes decretos e portarias. Pela primeira vez no processo disciplinar, que a essa altura já tinha mais de 3.700 páginas, foi possível perceber que as exclusões realizadas pelas cinco servidoras estiveram sujeitas a regras distintas em diferentes momentos, e que algumas dessas normas se aplicavam aos atos de umas, mas não aos de outras.¹⁵

Seguindo as linhas da tabela, a comissão passa a expor o conteúdo das diferentes normas. Do primeiro decreto, editado em 2004, são extraídas algumas definições. Em primeiro lugar, a distinção entre consignações compulsórias (descontos determinados por lei) e facultativas (realizadas mediante autorização do servidor), e a prioridade atribuída às primeiras. Em seguida, os tipos admitidos de consignações facultativas e as entidades que poderiam atuar como consignatárias. Aprende-se assim que, naquele momento, não era permitida a consignação de empréstimos contratados junto a instituições financeiras privadas, exceto para aquisição de imóvel residencial. Autorizava-se, porém, a consignação de empréstimos ou financiamentos concedidos por instituição federal oficial de crédito, cooperativas destinadas a atender servidores de determinado órgão e entidades privadas que operassem com planos de pecúlio, saúde, seguro e previdência complementar (art. 4º, inciso VII).

¹⁵ De acordo com os autos, Marlene fez quatro exclusões de consignações entre agosto de 2006 e fevereiro de 2007, todas em seu próprio contracheque. Márcia fez sete exclusões entre março de 2006 e fevereiro de 2007, uma em seu próprio contracheque. Fátima fez 24 exclusões entre abril e agosto de 2009, todas para ela mesma. Denise fez 60 exclusões entre junho de 2005 e setembro de 2009, 53 das quais para si mesma. E Olga efetuou 146 exclusões entre janeiro de 2005 e agosto de 2009, das quais 19 para outros servidores e 127 no seu próprio contracheque. Em sua defesa, ela atribui parte dessas exclusões ao próprio sistema e diz que a partir de dezembro de 2008 não fez mais exclusões.

Essas disposições ajudam a compreender as queixas de servidores sobre descontos indevidos de seguros e planos de previdência, mencionadas em todos os depoimentos. Para se enquadrar na norma legal, os empréstimos só podiam existir de forma subsidiária à contratação desses produtos – que, em tese, constituíam a atividade principal das consignatárias. Conforme as situações descritas ao longo do processo, essas condições não eram explicitadas no momento da assinatura dos contratos e o servidor se surpreendia ao encontrar em seu contracheque, além das parcelas do empréstimo, descontos que não sabia ter contratado.

Outro dispositivo reproduzido no relatório talvez esteja na origem das exclusões realizadas automaticamente pelo sistema Siape – que, como se recorda, ninguém sabia explicar. A norma impedia o desconto de consignações facultativas, mesmo dentro do limite estabelecido de 30%, quando a soma destas com as compulsórias excedesse 70% da remuneração do servidor (art. 12). Considerando os dois tipos de limite e a prioridade dos descontos compulsórios, era prevista a ordem de precedência para a manutenção das consignações facultativas. Supondo que essas disposições estivessem incorporadas na configuração do sistema, essa conexão foi de algum modo perdida – inclusive pelo próprio Serpro – e a presença da norma nas exclusões automáticas passou a ser experimentada como um mistério pelos servidores.

Os limites percentuais para consignações permaneceram os mesmos no decreto editado em 2008, mas foram alteradas as listas de consignações compulsórias e facultativas e a ordem de precedência destas. Além disso, as mudanças mais significativas foram, de um lado, a permissão para que bancos privados passassem a operar empréstimos consignados e, de outro, a previsão pela primeira vez de um instrumento para a denúncia de descontos indevidos: o “termo de ocorrência”.

A partir desse ponto o relatório da comissão disciplinar se concentra nos procedimentos para a exclusão de consignações, com o intuito de identificar de modo preciso o que estava em vigor em determinada data – e, a partir disso, também as transgressões cometidas pelas servidoras. Entretanto, a própria descrição traz consigo algo diferente de uma transição ordenada entre prescrições controversas.

Em primeiro lugar, é flagrante a instabilidade das normas, cuja vigência pode não ultrapassar poucos meses.¹⁶ Um segundo ponto é que os novos regulamentos reproduzem boa parte do que já vigorava antes, às vezes introduzindo mudanças tão pontuais que podem passar despercebidas. Em outros casos, como disse Marlene em seu interrogatório, as determinações “não são muito explicativas” – em particular quanto às providências em casos de descontos irregulares.

Por outro lado – e este é um terceiro ponto –, o tempo transcorrido entre a edição das normas e sua conversão em procedimentos padronizados introduz uma diferença entre o que está formalmente em vigor e o que conta como estando vigente, inclusive para a própria administração superior. Um

¹⁶ A dificuldade para acompanhar essas mudanças, aliás, não pouparia a própria comissão disciplinar. A tabela apresentada em seu relatório final omite a primeira regulamentação do Decreto nº 4.961/2004, feita pela Portaria Normativa SRH nº 01/2004, em vigor no período das primeiras exclusões realizadas pelas servidoras. Esta portaria foi revogada pela Portaria Normativa SRH nº 01/2006, esta sim incluída na tabela. A comissão também deixa de mencionar dois decretos que alteraram parcialmente o Decreto nº 6.386/2008, em vigor durante parte do período investigado e ao longo do processo disciplinar (Decreto nº 6.754, de 19/09/2008, e Decreto nº 6.967, de 29/09/2009). Embora essas alterações tenham sido consideradas na exposição feita pela comissão, a ausência dos dois decretos na tabela contribui para a impressão de uma estabilidade maior do que a experimentada pelos servidores que processavam a folha de pagamento.

exemplo é o “termo de ocorrência” para a denúncia de descontos irregulares, cuja implantação como ferramenta do sistema Siape aconteceu apenas um ano e meio depois da edição do decreto que o criou. Somente então o Ministério do Planejamento comunicou oficialmente às unidades de recursos humanos a obrigatoriedade desse procedimento, o que coincide aproximadamente com o fim das exclusões feitas pelas acusadas.¹⁷

Por fim, é essencial ter em mente não apenas que as cinco acusadas ingressaram no serviço público entre as décadas de 1980 e 1990, isto é, muito antes da existência dessas normas, mas também que atribuíram seu conhecimento dos deveres e regulamentos de sua atividade, em grande medida, a orientações de colegas mais antigos – que, possivelmente, também já haviam experimentado frequentes alterações de normas e procedimentos ao longo de suas carreiras.

Essas condições me estimularam a buscar a legislação sobre consignações anterior ao período de abrangência do processo disciplinar. E assim me deparei com um longo percurso normativo em que se entrelaçam diferentes conjunturas históricas e regimes políticos. A possibilidade de consignações em folha para servidores federais remonta à Lei nº 1.046, de 1950, que também previu as entidades autorizadas a operar essa modalidade de contratação, a natureza das despesas consignáveis e o teto de 30% da remuneração para a inclusão de descontos.¹⁸ Desde então, uma impressionante sucessão que inclui ao menos outras nove leis, dezesseis decretos e incontáveis portarias e instruções normativas modificou continuamente a regulamentação das consignações.¹⁹ Cada um desses textos, ao revogar o imediatamente anterior, também reproduziu parte dos que o precederam.

Fragmentos e rumores de legalidade

Nas normas sobre consignações editadas ao longo de sete décadas é possível reencontrar muito daquilo que as servidoras e as testemunhas descreveram como procedimentos obrigatórios. Como indiquei acima, entretanto, praticamente em nenhum momento foram citadas as normas específicas que teriam estabelecido tais obrigações. Mesmo quando alguns relatos mencionaram “o decreto” ou “a portaria”, o número e a data não eram especificados, embora por certo esses documentos não fossem desconhecidos, em especial pelas ocupantes de cargos de chefia.

Diferentes registros incorporados ao processo disciplinar demonstram a disseminação regular das novas normas, como anexos de mensagens eletrônicas retransmitidas conforme os níveis da hierarquia funcional “para conhecimento e providências”. Há também indícios de uma comunicação assídua entre servidores de unidades de recursos humanos de diferentes órgãos e regiões, compartilhando in-

17 Essas informações provêm da copiosa documentação anexada por Olga a sua defesa. Nela também se verifica que até a implantação do “termo de ocorrência” no Siape existia um formulário-padrão em papel mas, aparentemente, não havia orientações sobre os procedimentos subsequentes ao seu preenchimento.

18 Esse teto poderia chegar a 60% em casos específicos: prestação alimentícia, educação, aluguel de casa ou aquisição de imóvel destinados a moradia própria. Ainda na mesma década, a Lei nº 2.853/1956 autorizou que os descontos consignados chegassem a 70% nos casos já previstos.

19 A título indicativo, a busca pela palavra *consignação* na página “Legislação de Pessoal” do governo federal (<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/>) trazia 218 resultados em fevereiro de 2022, entre normas vigentes ou já revogadas sobre o tema.

formações sobre sua atividade. Ainda assim, por certo é difícil, se não impossível, manter-se em sintonia com a “inflação incontrolada de fontes legais e regulamentares” (Marrara, 2014: 48) – um movimento incessante que ao mesmo tempo retém e transforma disposições anteriores.

Meu argumento, contudo, é que outros aspectos podem ser tão ou mais fundamentais para a compreensão da experiência cotidiana da lei nas práticas burocráticas. Uma vez que as próprias normas se constituem como um mosaico de disposições estabelecidas em diferentes épocas, pode não ser relevante ou necessário situar com precisão a origem e a vigência de tal ou tal dispositivo. Para sua efetivação na folha de pagamento, por exemplo, é indiferente atribuir a margem consignável de 30% dos vencimentos à lei de 1950 ou a qualquer outra das inúmeras normas posteriores nas quais esse percentual se manteve constante.²⁰ Em relação a isso, cada nova lei, decreto ou portaria contribui para sedimentar o que já era conhecido e praticado.

Outras alterações normativas, embora reconfigurem diretrizes políticas das consignações – como a consideração de financiamentos habitacionais públicos como descontos compulsórios, estabelecida em 2004 e logo revogada – produzem pouco impacto nas tarefas dos servidores encarregados da folha de pagamento. Podem permanecer ignoradas, negligenciadas ou esquecidas, sem que isso signifique que o servidor esteja desatualizado ou desconheça a legislação. Em contraste, mudanças quase imperceptíveis – por exemplo, na definição das entidades aptas a atuar como consignatárias ou na ordem de prioridade de consignações facultativas – produzem efeitos em cascata que transformam profundamente as condições de trabalho dos servidores envolvidos no processamento da folha de pagamento.

Com a crescente informatização das tarefas, a lei também passa a existir como infraestrutura tecnopolítica de diferentes sistemas, ao mesmo tempo visível e invisível (Star, 1999) nas telas e funcionalidades que permitem, impedem ou obrigam a seguir certos cursos de ação. Conforme relataram as servidoras, o Siape travava durante a execução de algumas operações e emitia alertas, por assim dizer, de ilegalidade: excesso de rubricas, margem excedida, líquido negativo. Outras vezes, agia sem comando específico de quem o operava, excluindo consignações de forma automática. Como sugeri antes, é provável que a aparente ausência de critério para isso, ressaltada em vários depoimentos, corresponesse à previsão legal da ordem de prioridade para a manutenção de rubricas facultativas nas situações em que os descontos ultrapassavam a margem consignável. Considerando, porém, que praticamente todas as normas editadas desde 1990 – quando foi criado o Siape – alteraram a lista e a ordem de precedência das rubricas, tanto obrigatórias quanto facultativas, fica em aberto se havia correspondência entre a temporalidade das normas e a periodicidade dos ajustes no sistema.

O que era experimentado como um mistério pelas servidoras, aliás, não pôde ser elucidado: com se viu, nem o Ministério do Planejamento nem o Serpro souberam informar as regras de funcionamento do Siape no período investigado. Assim como fragmentos normativos podem ser guardados para além de sua vigência formal, também podem ser perdidos, tanto nos registros administrativos quanto

²⁰ O limite básico de 30% para consignações se manteve até 2015, quando uma alteração na Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores, elevou-o para 35%, dos quais 5% exclusivamente para operações com cartão de crédito (Lei nº 13.172/2015). Em 2021, em virtude da pandemia de Covid-19, a Lei nº 14.131/21 elevou temporariamente esse limite para 40% (35% para consignações facultativas em geral e 5% para operações com cartão de crédito), para vigorar até 31/12/2021.

na memória dos servidores, tornando impossível determinar quando e como vigoraram. Seja como for, a concentração dos procedimentos referentes a consignações no próprio Siape e o acesso direto das empresas ao sistema colocaram fora do alcance das unidades locais de recursos humanos o controle de sua regularidade.²¹ Além da multiplicação das queixas de servidores sobre abusos, novas presenças passaram a compor o cotidiano de trabalho: excesso de rubricas, contracheques com saldo líquido negativo e a recusa do sistema em processar a folha nessas condições.

Embora a possibilidade de suspensão temporária de consignações facultativas estivesse legalmente prevista desde os anos 50, ela aparentemente não se traduziu em procedimentos formais bem estabelecidos ao longo das décadas seguintes. Desse modo, quando novas circunstâncias favoreceram a proliferação de irregularidades, tornou-se necessário criar maneiras de operacionalizar uma norma muito anterior à existência do próprio sistema informatizado para cumprir outros procedimentos obrigatórios, como o lançamento de faltas – um dever permanente que não necessitava do apoio de algum texto legal para ser amplamente reconhecido. As novas práticas, por sua vez, não deixavam de se apoiar em conhecimentos – e normas – anteriores. Não por acaso as servidoras passaram a arquivar impressões de telas do sistema, tal como antes, seguindo determinações legais, arquivavam os documentos assinados pelos servidores autorizando descontos em folha.

Em resumo, o incessante movimento normativo comporta qualidades distintas. Há normas que se cristalizam como uma espécie de substrato atemporal. Outras continuam em vigor muito tempo depois de terem sido revogadas, uma vez que algumas de suas disposições, ao serem continuamente reeditadas em normas posteriores, também se sedimentam como parte de um repertório prático de domínio comum. De outras, ao contrário, seria possível dizer que nunca chegam a vigorar: mesmo que sejam conhecidas, produzem pouco ou nenhum efeito nas práticas preexistentes. Há ainda normas que introduzem mudanças tão pontuais – no que diz respeito às tarefas administrativas – que podem facilmente se acomodar ou amalgamar a outras, em contraste com aquelas que imediatamente transformam os procedimentos usuais, demandando esforços coletivos para sua renovação.

Qualquer que seja o caso, a imagem de textos legais que substituem uns aos outros em camadas sucessivas – como sugeriam a atordoante enumeração de regulamentos nos interrogatórios das acusadas e, mais ainda, a tabela incluída pela comissão disciplinar em seu relatório final – revela-se inapropriada: não apenas pela qualidade movediça e permeável dessas camadas, mas sobretudo porque, como atestam os relatos de servidores, a lei está presente nas práticas burocráticas não sob a forma de documentos unitários, identificados por números e datas precisas, mas como uma multiplicidade de fragmentos e rumores do que é legal, dos deveres que prevalecem sobre todos os demais e do que se pode ou se deve fazer nesta ou naquela situação.

Embora tenha se desenvolvido a partir de referências empíricas e perspectivas analíticas bastante diversas, a extensa literatura sobre rumores nas ciências sociais convergiu em associá-los a situações de

21 A concentração dos procedimentos referentes a consignações no Siape, gerenciado pelo Ministério do Planejamento, acentua-se paulatinamente a partir de meados da década de 1990, acompanhada da crescente ampliação das prerrogativas das consignatárias. Esse movimento chegou ao ápice em 2006, com o estabelecimento do acesso direto das empresas ao sistema para a inserção de comandos de consignações e a dispensa de apresentação prévia da autorização do servidor para o desconto em folha (Portaria Normativa MPOG nº 1, de 28/12/2006). Paralelamente, mudanças pontuais na lista de entidades aptas a operar com consignações favoreceram uma escalada de endividamento de servidores e pensionistas, cujas consequências dramáticas são descritas na excelente etnografia de Fernandes (2019).

crise, tensão e incerteza (Donovan, 2007; Menezes, 2020). A partir dessa premissa, os rumores puderam ser entendidos ora como um mecanismo de equacionamento de conflitos e reafirmação de valores e hierarquias, ora como um esforço coletivo de estabelecimento da verdade em circunstâncias nas quais as informações seriam escassas e ambíguas (Stewart & Strathern, 2003:195). Concomitantemente, também foram descritos como narrativas falsas ou inverificáveis em sua origem e conteúdo, que não poderiam ser reconhecidas como verdadeiro “conhecimento” (Gelfert, 2019:268). A partir do final do século XX, a tendência a atribuir a emergência de rumores a alguma falta – de coesão, informação ou verificação – deu lugar ao reconhecimento de seu potencial como forma de resistência e mobilização política (Scott, 1990) e à atenção a suas qualidades performativas, tanto em face de eventos disruptivos quanto nas rotinas da vida cotidiana (Das, 2004).

Além de desfazer a associação automática entre rumores e situações excepcionais, Das observa que o próprio Estado pode se fazer presente “sob a forma de rumor” (2004:244). Embora a referência imediata dessa afirmação seja a experiência de populações vulneráveis em face de agentes estatais e políticas públicas, uma contribuição decisiva da autora está em estender o argumento aos próprios funcionários (ao menos aqueles de estratos inferiores da administração), que também teriam que se defrontar com regras e regulamentos “ilegíveis” na própria tarefa de implementá-los (2004: 238).

Sem desconsiderar a frequente opacidade das normas, o que busco descrever é uma experiência na qual elas estão presentes como um repertório de prescrições sem correspondência direta com textos legais específicos, que se consolida e se transforma nas relações entre servidores e no desempenho de suas atribuições. Embora a associação entre rumores e fontes anônimas ou pouco confiáveis seja recorrente na literatura acadêmica, a legitimidade e o impulso de propagação desses rumores do que é legal residem precisamente no reconhecimento de que emanam de fontes oficiais, e de que o vínculo entre práticas correntes e disposições normativas, percebido como definidor da própria função pública e da dignidade de seu exercício, poderia ser retraçado e tornado explícito a qualquer momento. No dia a dia, entretanto, o dever legal de conhecer a lei impõe outras exigências.

Em qualquer instância administrativa, o cumprimento das atividades cotidianas envolve a mobilização simultânea de uma profusão de normas oriundas de diferentes documentos – leis, decretos, portarias, instruções – editados em momentos distintos e por diferentes tipos de autoridades. Se é imperativo conhecê-los, é também impraticável consultá-los a cada passo. Não menos importante, muitos desses documentos – como demonstra o percurso regulatório das consignações em folha – também se constituem como um caleidoscópio de fragmentos, embaralhando tempos e propósitos díspares. O desafio com que os servidores se defrontam, portanto, é a conjugação das múltiplas disposições normativas pertinentes a cada tarefa em arranjos práticos específicos – e isto, justamente, nenhum documento legal isolado é capaz de oferecer.

Essas circunstâncias realçam os rumores e fragmentos de legalidade não como formas rarefeitas ou deturpadas de prescrições oficiais, mas como um modo específico de conhecimento: elaborações coletivas isomórficas às qualidades da própria lei, que constituem e sustentam práticas burocráticas.

Considerações finais: a matéria e os tempos da administração pública

Se a descrição acima, ela própria feita de fragmentos de um processo disciplinar, é capaz de substituir parte da experiência da lei no serviço público, é possível esboçar mais um passo. Embora um desenvolvimento mais criterioso dessa proposição ultrapasse os limites deste artigo, sugiro que é também de fragmentos e rumores, impregnados de temporalidades distintas, que são feitas as instituições e as políticas públicas – uma condição que decorre, ao menos até certo ponto, da recalcitrância da matéria que compõe a burocracia estatal.²² Mesmo quando são percebidos como indesejáveis ou obsoletos, seus ingredientes – pessoas, coisas, infraestruturas físicas, técnicas e normativas – só podem ser descartados ou substituídos em condições específicas e por meio de procedimentos que não é possível nem ignorar nem refazer de uma só vez. Em consequência, novas composições necessariamente provêm da recombinação entre algo que já estava presente e aquilo que se pretende ou se torna possível introduzir (ou extrair) em determinado momento. E assim tanto desfazem quanto conservam, em algum grau, as marcas de composições anteriores.

No caso aqui abordado, além das normas sobre consignações que, ao longo de décadas, guardaram fragmentos das que as precederam, duas das protagonistas também eram remanescentes de arranjos anteriores. As agentes administrativas Fátima e Denise eram originalmente servidoras do antigo território federal do Amapá, convertido em estado pela Constituição de 1988. Se sua transferência para a sede regional do Ministério da Fazenda em outra unidade da federação não tivesse sido oficializada, ambas teriam passado a integrar o “quadro em extinção do governo federal”. O próprio ministério, aliás, foi formalmente extinto em janeiro de 2019, quando a fusão de diferentes pastas deu origem à estrutura do atual Ministério da Economia – um desenho institucional próximo ao que havia vigorado no início da década de 1990 e, possivelmente, também provisório.

Seja como for, tanto a edição de novas normas como a ininterrupta reestruturação de órgãos e atribuições na administração pública – também associada, necessariamente, a mudanças normativas – não se limitam a depositar uma nova camada que sepulta as anteriores. Assim como a temporalidade da lei é tanto cumulativa quanto reversível (Greenhouse, 1989), a própria noção de uma *linha* do tempo das instituições pode ser enganosa quando se considera que as trajetórias de servidores estão sujeitas ao vaivém de diretrizes instáveis (Maricato, 2015), instituições são erigidas a partir do espólio de várias outras e permanecem ativas, por meio de alguns de seus componentes, mesmo depois de formalmente extintas (Queiroz, 2021), instalações físicas, móveis e sistemas operacionais podem transitar entre órgãos de natureza diversa (Balsa, 2015), rotinas persistem a despeito de sua revogação formal (Miranda, 2012) e políticas públicas seguidamente reeditam objetivos e procedimentos das que as antecederam (Castro, 2012).

²² Embora em um sentido distinto, Weber já observara que “a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir” (1982:264).

Se dinâmicas político-institucionais continuamente envolvem remexer fragmentos e rearticular parte da matéria que já estava presente, não é tão simples determinar o que veio antes ou depois, quando ou como se sedimentou, se transformou ou deixou de existir. Compreender etnograficamente a administração pública implica identificar esses entrelaçamentos e seus efeitos, sobretudo quando se tem em vista que alterações quase imperceptíveis ou aparentemente anódinas – uma linha em um decreto, a programação de um sistema operacional – podem redundar, de modo construtivo ou disruptivo, na reconfiguração do próprio Estado.

Ciméa Barbato Bevílaqua é doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (2002) e professora titular do Departamento de Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal do Paraná.

AGRADECIMENTOS

Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada nos Encontros de Sociologia & Antropologia do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do IFCS/UFRJ em março de 2021. Agradeço a Letícia Ferreira e Gustavo Onto pelo convite e pela oportunidade de discutir e aprofundar algumas das ideias aqui expostas. O trabalho também foi debatido em dezembro de 2021 em um seminário do Grupo de Pesquisa Hybris (USP/UFSCar), a convite de Jorge Villela e Ana Claudia Rocha Marques, a quem igualmente agradeço. Registro ainda meus agradecimentos às/-aos avaliadoras/es anônimas/os da Campos.

REFERÊNCIAS

- Balsa, C. (2015). *Correndo atrás de direitos: uma etnografia da Defensoria Pública da União em Curitiba* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- Bevílaqua, C. B. (2010). Sobre a fabricação contextual de pessoas e coisas: as técnicas jurídicas e o estatuto do ser humano após a morte. *Maná*, 16(1), 7-29. <https://doi.org/10.1590/S0104-93132010000100001>
- Bevílaqua, C. B. (2020). Burocracia, criatividade e discernimento: lições de uma cafeteira desaparecida. *Revista de Antropologia*, 63(3), e178843. <https://doi.org/10.11606/1678-9857.ra.2020.178843>
- Bierschenk, T., & Olivier de Sardan, J-P. (2019). How to study bureaucracies ethnographically? *Critique of Anthropology*, 39(2), 243-257. <https://doi.org/10.1177/0308275X19842918>

- Castro, M. S. M. de. (2012). *A Integralidade Como Apostila: Etnografia de Uma Política Pública no Ministério da Saúde* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília.
- Das, V. (2014). The signature of the State: the paradox of illegibility. In V. Das & D. Poole (eds.). *Anthropology in the margins of the state* (pp. 225 – 252). Delhi: Oxford University Press.
- Donovan, P. (2007). How idle is idle talk? One hundred years of rumor research. *Diogenes*, 54(1), 59-82. <https://doi.org/10.1177/0392192107073434>
- Felten, S., & Oertzen, C. von. (2020). Bureaucracy as knowledge. *Journal for the History of Knowledge*, 1(1), 8, 1-16. <https://doi.org/10.5334/jhk.18>
- Fernandes, V. M. (2019). *Cuidando da Saúde Financeira: Uma Etnografia sobre Endividamento* (Tese de Doutorado). Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Greenhouse, C. (1989). Just in time: temporality and the cultural legitimization of law. *The Yale Law Journal*, 98, 1631–51. <https://bit.ly/3D93yXP>
- Hoag, C., & Hull, M. (2017). A review of the anthropological literature on the civil service. *Policy Research Working Paper*, 8081. World Bank Group, Development Research Group, Impact Evaluation Team. <http://hdl.handle.net/10986/26953>
- Hull, M. (2012). *Government of paper: the materiality of bureaucracy in urban Pakistan*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Maricato, G. (2015). *Atingidos pela Hanseníase, Reparados pelo Estado: as Múltiplas Histórias Performadas da Lei 11.520/2007* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Marrara, T. (2014). As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 1(1), 23-51. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v1i1p23-51>
- Mathur, N. (2016). *Paper tiger: law, bureaucracy, and the developmental state in Himalayan India*. Delhi: Cambridge University Press.
- Menezes, P. (2020). Teorias dos rumores: comparações entre definições e perspectivas. *Sociabilidades Urbanas*, 4(12), 21- 42. <https://bit.ly/3uy70YE>
- Miranda, A. P. M. (2012). Fisco e cartórios: exemplos de burocracia à brasileira. In A. C. de Souza Lima (coord.). *Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos* (pp. 276 - 285). Brasília / Rio de Janeiro / Blumenau: Associação Brasileira de Antropologia / LACED / Nova Letra.

Queiroz, M. S. (2021). “Governador, Somos Especialistas na Eficiência do Estado”: Um olhar sobre o (des)fazer Estado a partir da trajetória da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) e da luta contra sua extinção (Dissertação de Mestrado). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Scott, J. C. (1990). *Domination and the arts of resistance: hidden transcripts*. New Haven & London: Yale University Press.

Star, S. L. (1999). The ethnography of infrastructure. *American Behavioral Scientist*, 43(3), 377–91.
<https://doi.org/10.1177/00027649921955326>

Stewart, P. J., & Strathern, A. (2004). Rumor and gossip: an overview. In P. J. Stewart, & A. Strathern. *Witchcraft, sorcery, rumors, and gossip* (pp. 29 – 58). Cambridge: Cambridge University Press.

Teixeira, C. C., Lobo, A., & Abreu, L. E. (2019). Nada precisa ser como é: etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais. In C.C. Teixeira, A. Lobo, & L. E. Abreu (orgs.). *Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais* (pp. 7 - 21). Brasília: ABA Publicações.

Weber, M. (1982 [1946]). Burocracia. In H. H. Gerth, & C. Wright Mills (orgs.). *Max Weber – Ensaios de Sociologia* (pp. 229 - 282). Rio de Janeiro: LTC Editora.

FRAGMENTOS E RUMORES DE LEGALIDADE: UM ENSAIO ETNOGRÁFICO SOBRE A EXPERIÊNCIA DA LEI NO SERVIÇO PÚBLICO

Resumo: Estudos sobre universos burocráticos frequentemente enfatizam a distinção entre regras formais e informais, diretrizes oficiais e práticas cotidianas. Com base em um processo administrativo que apurou a exclusão irregular de consignações na folha de pagamento de um órgão federal, proponho refletir sobre modos de presença da legislação no serviço público que interpelam essas oposições. Primeiramente, descrevo como relatos de servidores sobre normas a serem observadas no cumprimento de suas responsabilidades apresentam um repertório de fragmentos e rumores do que é legal, transmitido, sedimentado e transformado nas relações entre colegas e no desempenho de atribuições funcionais. Considerando que este modo de experiência da legislação não é uma peculiaridade do órgão em que o caso ocorreu, sugiro em seguida que a contínua recombinação de rumores e fragmentos constitui um padrão disseminado e persistente não apenas da existência das normas na administração pública, mas da própria formação e transformação de suas instituições.

Palavras-chave: burocracia; Serviço Público; leis e regulamentos; rumores.

FRAGMENTS AND RUMORS OF LEGALITY: AN ETHNOGRAPHIC ESSAY ON THE EXPERIENCE OF LAW IN CIVIL SERVICE

Abstract: Bureaucracy scholarship often emphasizes the distinction between formal and informal rules, official guidelines and everyday practices. Based on an administrative process concerning the irregular exclusion of consignments on the payroll of a federal agency in Brazil, this article discusses forms of presence of laws and regulations in public administration that challenge these oppositions. In the course of the proceedings, civil servants' accounts on rules to be observed when fulfilling their responsibilities present a repertoire of fragments and rumors of what is legal, transmitted, sedimented and transformed in relations among colleagues and in the performance of daily assignments. Considering that this kind of experience of law surpasses the agency in which the case occurred, it is argued that the continuous recombination of rumors and fragments constitutes a widespread and persistent pattern not only of the existence of legal rules in public administration but of the formation and transformation of its institutions.

Keywords: bureaucracy; Civil Service; laws and regulations; rumors.

FRAGMENTOS Y RUMORES DE LEGALIDAD: UN ENSAYO ETNOGRÁFICO SOBRE LA EXPERIENCIA DE LA LEY EN EL SERVICIO PÚBLICO

Resumen: Los estudios sobre universos burocráticos frecuentemente enfatizan la distinción entre reglas formales e informales, directrices oficiales y prácticas cotidianas. Partiendo de un proceso administrativo que apuró la exclusión irregular de descuentos en nómina de un órgano federal, propongo reflexionar sobre los modos de presencia de la legislación en el servicio público que interpelan esas opos-

siciones. Primeramente, describo cómo relatos de funcionarios sobre normas que deben ser contempladas en el cumplimiento de sus responsabilidades presentan un repertorio de fragmentos y rumores de lo que es legal, transmitido, sedimentado y transformado en las relaciones entre colegas y en el ejercicio de sus atribuciones funcionales. Considerando que este modo de experiencia de la legislación no es una peculiaridad del órgano administrativo en que el caso ocurrió, sugiero enseguida que la continua recombinación de rumores y fragmentos constituye un patrón diseminado y persistente no solo de la existencia de las normas en la administración pública, sino de la propia formación y transformación de sus instituciones.

Palabras clave: burocracia; Servicio Público; leyes y reglamentos; rumores.

RECEBIDO: 04/10/2021

ACEITO: 21/12/2021

PUBLICADO: 27/06/2022



Este é um material publicado em acesso aberto sob a licença Creative Commons BY-NC