

Sentidos de justiça e quadros morais da “competência” no serviço público: Um estudo de caso¹

Gabriela de Lima Cuervo(UFF)

Era véspera da exibição de um curta-metragem, dirigido por uma amiga, quando acertava os últimos detalhes do evento com um dos organizadores, Carlos², em um bar em Santo Aleixo, distrito de Magé/RJ. Conversávamos sobre as condições de apoio da prefeitura a eventos culturais no município, quando ele começou a se queixar das indicações políticas a cargos na Secretaria de Cultura - que seriam preenchidos, segundo ele, por pessoas sem “competência técnica” para exercê-los. A falta deste tipo de “competência”, para ele, residiria no fato daqueles funcionários, em sua maioria, possuírem formações em outras áreas ou mesmo nenhuma formação.

O trabalho de coleta dos dados da minha dissertação de mestrado me permitiu o contato com discursos semelhantes ao de Carlos - que carregavam valorações acerca do trabalho alheio e do próprio trabalho, permeados pela oposição “política/técnica”. Ao tomar como objeto de análise as carreiras profissionais de professores da prefeitura de Magé e as mudanças e contratemplos por eles enfrentados por conta das dinâmicas de cada governo³, me dei conta de que o contexto daquele setor do funcionalismo público era marcado por um jogo de construção de reputações e processos de classificação, onde era colocada em questão a “competência” daquelas pessoas no exercício de seus cargos. Ali, discutia-se tanto o estatuto da própria “competência” e a dos colegas, assim como as prerrogativas para alguém ser considerado “competente”.

¹ IV ENADIR - GT 14: Abordagens antropológicas do Estado

² Os nomes dos atores neste trabalho são fictícios.

³ O material de pesquisa contemplou entrevistas em profundidade com professores da rede municipal de Magé, cujos roteiros privilegiaram suas formas de ingresso na prefeitura e as mudanças ocorridas ao longo do tempo em suas rotinas de trabalho. A ideia de limitar a pesquisa aos professores se deu tanto pela facilidade de acesso à categoria (em especial, pela rede de contatos proporcionados à pesquisadora em função do seu cargo de docência em um colégio estadual localizado no município) como pela movimentação política do setor, por vezes marcada pela vigilância e perseguição política. O primeiro critério de escolha foi o tempo de serviço do funcionário, a fim de examinar as mudanças e contratemplos enfrentados em sua trajetória ao longo das sucessivas administrações municipais. Foram entrevistados professores concursados e contratados com o objetivo de investigar seus posicionamentos e reposicionamentos frente aos governos, tendo em vista também suas formas de convocação.

Esse quadro de produção da crítica (Boltanski, 2000:54), no qual são lançados *sentidos de “justo”* (Boltanski, 2000:63) acerca das possibilidades de compensação social em torno da “competência” e do mérito profissional de cada um, é reforçada, sobretudo, pela proximidade com a política eleitoral, quando há tanto funcionários que chegam ao serviço público através do envolvimento com pessoas que transitam naquele universo político (alguns atuando anteriormente como cabos eleitorais), como funcionários que passam a se envolver com a “política” através e após o acesso ao emprego público. Neste sentido, as reconfigurações das posições dos funcionários naquele espaço, resultantes em especial das trocas de governo e realização de novos concursos públicos, são ainda mais movimentadas e rápidas, favorecendo disputas pelo acesso ou manutenção de cargos ou funções de confiança.

Os dados da pesquisa indicam um uso comum da palavra “política” - e derivados pejorativos, como “politicagem”, “politiqueiro”, etc. - como categoria acusatória que, no âmbito do funcionalismo, denota aspectos negativos como dependência, favor, atraso e corrupção. Além disso, é também pensada com sendo de ordem do “transitório” e do “pessoal”, em oposição a estruturas burocráticas estatais que se creem perenes, sendo por isso pensada também como elemento desestabilizador de uma suposta fixidez e impessoalidade que se espera dos serviços públicos.

A partir da constatação do compartilhamento comum, naquele espaço de relações profissionais, de uma concepção normativa de oposição entre Estado “impessoal” e “política” - geralmente associada ao âmbito do particular e das relações pessoais -, pretendo analisar neste trabalho as maneiras pelas quais categorias como competência, igualdade e justiça são operacionalizadas situacionalmente por estes atores a partir da mobilização e articulação de quadros de referência distintos. Com base no exame das falas de alguns funcionários acerca de suas atuações no serviço público e o que se espera dele, veremos que os trânsitos discursivos e morais pela oposição Estado “impessoal” e “política” podem ser dados de maneiras diferentes - tendo em vista tanto as posições temporárias ocupados por eles naquele espaço, como as situações sociais nas quais estão inseridos - através da mobilização de gramáticas generalizantes (Boltanski, 2000:59) ancoradas em princípios como “eficiência” e civismo.

O uso de dois materiais distintos permitirá lançar uma reflexão acerca dos modos pelos quais os atores de minha pesquisa pensam esta separação normativa entre Estado “impessoal” e “política” e lançam mão de determinadas críticas e justificações em situações em que percebem uma mistura (a princípio, indevida) destes elementos. O

primeiro material a ser trabalhado neste artigo é resultado da análise retrospectiva de um momento político conturbado no município de Magé - a administração Núbia Cozzolino⁴ (2005-2010) -, sob a ótica do conceito de *drama social* de Victor Turner. A ideia de utilizar este material para os fins deste trabalho se deve à maior evidência de posicionamentos políticos daquele período, tendo em vista a movimentação discursiva acerca das ações de governo da ex-prefeita com relação ao funcionalismo público municipal, tornando mais fácil a apreensão de um quadro de construção da crítica.

O segundo material é composto por entrevistas realizadas com professores concursados e contratados, conforme observado anteriormente. Veremos que tanto os discursos mobilizados no momento político mencionado como aqueles que envolvem as histórias de vida destes funcionários revelam modos bem semelhantes de pensar a oposição “Estado/política” e, a partir dela, maneiras comuns de mobilizar quadros de referência nos quais *sentidos de justiça* (Boltanski, 2000:63) são colocados em jogo frente às diversas situações vivenciadas no espaço de trabalho. Cabe ressaltar que, aqui, não coloco em questão a veracidade das informações fornecidas pelos pesquisados, mas me preocupo em apreender, a partir de suas construções discursivas, os modos através dos quais estes articulam determinados quadros morais a partir das situações relatadas e de seus posicionamentos no jogo político que compõe aquele contexto de funcionalismo público municipal.

O drama como momento de reflexividade popular e evidência de posicionamentos

A análise do momento político em questão é resultado da combinação de fontes jornalísticas, da experiência etnográfica não sistemática da pesquisadora enquanto ex-funcionária da prefeitura⁵ e moradora de Magé, das memórias dos professores

⁴ Ex-prefeita de Magé. Exerceu dois mandatos consecutivos como deputada estadual (1995-1998 e 1999-2002). Renunciou durante seu terceiro mandato, iniciado em 2003, para concorrer às eleições municipais de 2004, na qual foi eleita. Núbia Cozzolino governou durante um mandato (2005-2008), sendo reeleita em 2008 e afastada do cargo em setembro de 2009 pelo Tribunal de Justiça por improbidade administrativa. Em seu lugar, assumiu o vice Rozan Gomes.

⁵ Em maio de 2005, primeiro ano da administração Núbia Cozzolino, fui convocada para exercer o cargo de agente comunitário de saúde de um PSF (Programa de Saúde da Família) que acabara de entrar em funcionamento, próximo à residência de minha família. No ano anterior, ainda no governo Narriman Zito, participei do concurso que selecionaria oito agentes comunitários de saúde daquela unidade. No entanto, apenas três destes aprovados, inclusive eu, foram convocados, junto com outras cinco pessoas (todas elas ex-cabos eleitorais que trabalharam na campanha da prefeita recém-eleita) que não haviam participado do referido processo. Entre transferências de local de trabalho e convocações para eventos como inaugurações e passeatas, permaneci no cargo durante cinco meses, essenciais para uma observação mais

entrevistados para a pesquisa de minha dissertação e de trabalho de campo virtual que compôs minha pesquisa de monografia de bacharelado, realizado em um fórum de discussões na internet no qual os membros se propunham a discutir acerca da política municipal.

Entre as análises das entrevistas realizadas com os professores e conversas informais com outros servidores conhecidos, foi possível delinear uma espécie de concepção geral acerca do que seria uma administração pública. Ainda que obviamente não verbalizada sistematicamente e de maneira profunda como numa análise sociológica, esta é percebida como um fenômeno ambíguo, pois ao mesmo tempo em que comporta uma ideia de “bem público impessoal”, é impossível desassociá-la de um grupo político que o faça funcionar e que tenha interesse nos recursos e no prestígio que a máquina pública lhe proporcione. Concebe-se, assim, que a instituição responsável por garantir direitos a uma coletividade não funciona sem o intermédio de ações politizadas, voltadas para os interesses do grupo dirigente. O ideal normativo de separação entre interesse público e interesse privado frequentemente vêm à tona em discursos que demonstram pouca confiabilidade na gestão pública de um modo geral, entendida como o espaço em que o exercício da institucionalidade é inevitavelmente comprometido pela “política”. No entanto, mesmo que as construções discursivas analisadas indiquem reprovação na interferência de interesses particulares na gestão pública, percebe-se ao mesmo tempo uma “aceitação” deste fato como trivial - em alguns casos, sob forma de lamento e outras, sob forma de justificação, conforme veremos na segunda parte deste trabalho -, de acordo com o que foi observado em algumas declarações a respeito das contratações no serviço público municipal, em especial aquelas que sinalizam o intermédio da figura do vereador “amigo” no acesso aos cargos.

Mesmo diante do convívio cotidiano com normas conflitantes, existem períodos em que a maneira de funcionamento percebida como ambígua da administração pública passa a ser colocada mais frequentemente em questão, quando certas práticas políticas passam a ser alvo público de discursos condenatórios que acionam a institucionalidade. Consideramos o período que compreendeu a administração Núbia Cozzolino como um exemplo destes momentos de crise e conflito, já que foi marcado por comoções populares que passaram a denunciar seu modelo de gestão, cujo foco era as práticas

detalhada (mesmo que não sistemática) de como se davam algumas práticas políticas e modos específicos de discursos naqueles espaços de trabalho.

empreendidas nas contratações de funcionários públicos. A descrição deste momento político da cidade, marcado por uma maior reflexividade popular e descontentamento com práticas até então rotinizadas na administração municipal será analisada sob a ótica do conceito de *drama social* de Victor Turner. Tal construção teórica remete a situações de crise, quando surgem conflitos em determinada sociedade que resultam de “contradições estruturais”. Estes momentos conflituosos, por sua vez, fazem com que “aspectos fundamentais da sociedade, normalmente encobertos pelos costumes e hábitos do trato diário, ganhem uma assustadora proeminência” (Turner, 2008:31).

Primeiramente, falemos das “contradições estruturais”. Bourdieu, ao analisar o surgimento do Estado na sua forma burocrática como oriundo de relações domésticas, indica a natureza paradoxal desta construção histórica:

Nada é mais incerto e mais improvável que a invenção (...) da coisa pública, do bem público e acima de tudo das condições estruturais - ligadas ao surgimento de um campo burocrático - da dissociação do interesse privado e do interesse público ou, mais claramente, do sacrifício dos interesses egoístas, da renúncia ao uso privado do poder público. Mas o paradoxo é que a gênese difícil de uma ordem pública é acompanhada da aparição e acumulação de um *capital público*, e com a emergência do campo burocrático como campo de lutas pelo controle desse capital e do poder correlativo, ou seja, principalmente do poder sobre a redistribuição dos recursos públicos e dos lucros associados (Bourdieu, 2005:68).

Partindo desta ideia, o modelo de administração burocrática que rege os modelos de Estado ocidentais é inevitavelmente contraditório, fato percebido de forma difusa e não sistemática mesmo pelas pessoas comuns, conforme apontado anteriormente. Logo, é possível analisarmos situações de conflito como resultantes deste fato, que irrompem quando as contradições estruturais do Estado deixam seu estado de latência e passam a ser alvo de indignações populares⁶. Mas o que é necessário para que práticas até então vistas como “triviais” ou mesmo imperceptíveis se tornem amplamente tidas como inaceitáveis? Analisando momentos de crise sob a ótica do *drama social* de Victor Turner, a resposta é: uma situação inicial de ruptura pública e evidente de uma norma. Segundo o autor, “(...) um drama se manifesta inicialmente como a ruptura de uma norma, a infração de uma regra moral, legal, consuetudinária ou de etiqueta, em alguma arena pública” (Turner, 1980:146). Ele representa uma espécie de “ajuste situacional” ou “processo regularizador”, partindo da premissa de que há uma constante aspiração

⁶ Em um nível mais amplo, este tipo de processo conflituoso é visível nas reações populares a escândalos e denúncias de corrupção ocorridas na esfera federal, fato potencializado pela difusão das notícias através dos meios de comunicação, em especial a internet e a televisão.

humana em transformar a realidade social - que é “flutuante e indeterminada” - em formas organizadas ou sistemáticas (Turner, 1980:155).

O início da administração Núbia, em 2005, foi marcado pela anulação de um concurso público realizado no ano anterior, ainda na gestão da prefeita Narriman Zito, sob alegação de irregularidades no edital. Com isso, irromperam manifestações de indignação que destacavam-se por embates discursivos – sobretudo por parte dos aprovados no processo seletivo e dos funcionários concursados – que enfatizavam a não devolução do dinheiro da inscrição e, principalmente, a contratação massiva de pessoas sem instrução formal necessária ao preenchimento do cargo, incluindo cabos eleitorais e demais pessoas envolvidas na teia de relações que compunha a campanha política de Núbia.

A anulação de um concurso, neste caso, foi um marco simbólico de ruptura pública com a institucionalidade, já que é entendido como o meio legal de recrutamento de funcionários públicos, através do qual qualquer pessoa deve se sujeitar ao pretender um cargo na administração. O rompimento com preceitos fundamentais (como a universalidade e a competência técnica) de uma administração burocrática tornava-se ainda mais claro quando a prefeita justificava a anulação através de discurso que destacava o fato dela ter “gerado cinco mil empregos a mageenses⁷”, - fazendo referência à gestão anterior, na qual uma grande quantidade de cargos foi preenchida por moradores de Duque de Caxias, município de origem da ex-prefeita Narriman Zito, e também à possibilidade de serem aprovadas no concurso pessoas oriundas de outras cidades. Tal discurso parte de uma lógica segundo a qual a universalidade do concurso seria um fator de impedimento ao acesso da grande maioria dos moradores de Magé aos cargos na prefeitura. Segundo Turner, há sempre algo de altruísta em uma violação simbólica como uma ruptura:

Uma violação dramática pode ser praticada por um indivíduo, certamente, mas ele sempre age, ou acredita agir, em nome de outros indivíduos, estejam eles cientes disto ou não. Ele se vê a si mesmo como um representante, e não como um agente solitário (Turner, 2008:33).

Diante de uma situação crônica de desemprego da qual a cidade sofre desde a falência das indústrias têxteis - que eram os principais receptáculos de mão de obra pouco qualificada -, o discurso que destacava a “geração de empregos” como política de governo fazia bastante sentido, sobretudo às pessoas sem instrução formal que já havia

⁷ Discurso presenciado por mim durante a inauguração de um PSF (Posto de Saúde da Família).

conseguido um cargo na prefeitura ou almejava consegui-lo. A prefeita, neste caso, figurava para algumas pessoas como uma ponte de acesso ao mercado de trabalho, alcançado teoricamente apenas por aqueles que possuem estudo.

De acordo com Turner, após a reação popular de “choque” com a ruptura de determinada regra, deflagram-se crises que marcam uma espécie de abolição da “normalidade”. Neste momento, práticas até então pouco percebidas se tornam evidentes e posicionamentos conflitantes, até o momento latentes, se revelam (TURNER, 1980:146-147).

A administração Núbia Cozzolino foi marcada por uma sequência de eventos dramáticos e ações de governo que colocava em xeque princípios institucionais. Logo após a anulação do concurso e a contratação de aproximadamente cinco mil novos funcionários, ocorreram mudanças bruscas na rotina de trabalho dos estatutários. Uma delas foi o corte total de benefícios e abonos, como (no caso dos professores) o repasse de verbas federais, a gratificação por regência e a licença-maternidade. Além disso, mobilizações voltadas para a denúncia de ações tomadas pelo governo passaram a ser alvo constante de vigilância praticada por outros funcionários. A concessão de cargos de confiança a pessoas de conhecimento do Executivo, como os próprios ex-cabos eleitorais favoreceu o estabelecimento de uma rede de vigilância cujo raio - partindo da prefeita e dos vereadores governistas - se estendia com facilidade aos locais de trabalho. As escolas eram espaços onde a vigilância se operava com maior intensidade, por manter contato direto e contínuo com o aluno e, por consequência, com toda uma comunidade.

A mobilização política de uma parcela dos servidores concursados culminou na organização de algumas manifestações ocorridas nas praças centrais do primeiro e sexto distritos. Um destes episódios - realizado no sexto distrito (Inhomirim) e organizado por professores concursados com o auxílio do Sepe (Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação) - resultou em confronto direto entre manifestantes e um grupo de funcionários contratados acompanhados pela própria prefeita que, munidos de carros de som, “comemoravam” sete meses de governo. Dentre os descontentamentos manifestos no protesto (alguns inscritos nos próprios cartazes), figuravam a retirada de abonos, a troca do concurso público por contratos, a ameaça de demissão a quem participasse de movimentos e assembleias e a perseguição contra professores homossexuais. O carro de som que acompanhava os manifestantes foi apreendido sob ordens da prefeita, e a apresentação teatral organizada pelo Sepe, interrompida. Assim que o carro de som foi

“devolvido” por policiais militares, a prefeita, ao microfone, incitou os funcionários que estavam presentes em seu ato a vaiar os manifestantes⁸.

De acordo com Turner, as arenas políticas são momentos do drama em que os conflitos, as disputas e os objetivos políticos se manifestam claramente.

(...) a arena é um quadro explícito; nada permanece subentendido. A ação é definida, as pessoas falam com franqueza; as cartas estão sobre a mesa. Pode haver intriga nos bastidores, mas o palco é a arena aberta (Turner, 2008:124).

O episódio dramático da manifestação acima descrito revela posições conflitantes: se por um lado havia um grupo acionando discursivamente preceitos institucionais (como o pagamento de abonos previstos em lei e o preenchimento de cargos na administração através do processo meritocrático do concurso), por outro, havia outro, “representado” pela prefeita, questionando abertamente a institucionalidade. O discurso proferido pela prefeita neste dia - aplaudido pelos funcionários que a acompanhavam - reforçava a ideia de que a validação do concurso realizado no ano anterior impediria o acesso de um grande número de pessoas “carentes e sem estudo” a um emprego. Deste modo, trazia à tona uma concepção que tomava a seleção meritocrática como “injusta”. A manifestação foi um dos palcos de um período dramático marcado por mobilizações públicas denunciatórias que acionavam a institucionalidade e, ao mesmo tempo, por construções discursivas que a colocavam em xeque, cujo foco de embate era o modelo de contratação de funcionários na administração pública.

No entanto, é importante observar o perigo na associação automática destes antagonismos a grupos específicos - conforme será mais detalhado na sessão seguinte -, não incorrendo em resoluções fáceis como “concurgado defende a institucionalidade” e “contratado questiona a institucionalidade porque não tem instrução e precisa de emprego”, dicotomia que passou a ser trivialmente manifesta pelos nativos. Alguns funcionários emitem declarações que ajudam a complexificar uma suposta polaridade de opiniões.

Núbia deu oportunidade de emprego a pessoas sem preparo nenhum, que não sabiam ler, escrever... ela não quis saber, foi dando emprego ao povão. Ela usou o povão, mas fez uma coisa boa que foi dar emprego a todo mundo. A gente que é mais esclarecida sabe que não foi legal, porque ela cobrava mais do que dava. Tinha cinco mil contratados. Nós fizemos uma vez a ‘caminhada dos cinco mil’. Onde esse pessoal todo ia arranjar emprego? (Antônia)

⁸ Jornal Extra-oficial, 09/2005.

Acho ótimo que tenha concurso, é uma oportunidade pra muita gente sem garantia se efetivar. Mas nem sempre o estudo quer dizer que o funcionário seja melhor. Não tem aquela frase: “Deus não escolhe os capacitados, mas capacita os escolhidos”? (Laura, auxiliar de creche contratada)⁹

Antônia, mesmo sendo contratada, ratifica o discurso que associa “contratado” ao “polo da não institucionalidade”. Ao procurar distanciar-se discursivamente da maior parte dos contratados - que classifica como “povão” - ao afirmar-se “esclarecida”, se coloca numa postura que acredita ser compartilhada pela entrevistadora¹⁰. Mas, ao construir uma reflexão acerca dos contratos no governo Núbia, revela tanto aspectos que considera negativos, como “o uso do funcionário contratado para fazer política”, tanto positivos, como a concessão de empregos a pessoas com pouca instrução, cuja baixa escolaridade seria a principal barreira de acesso ao mercado de trabalho. Laura defende a realização de concursos como chance de estabilização do funcionário, mas questiona se a competência técnica - critério de avaliação em processos seletivos - é de fato garantia para uma pessoa se tornar um “bom funcionário”. Através de discurso religioso, afirma que, dada a oportunidade, a prática seria uma maneira de instruir alguém a princípio sem instrução.

A repercussão do episódio da manifestação na praça central de Inhomirim impulsionou ainda mais a difusão de discursos contra a administração. Os problemas enfrentados pelos funcionários se espalharam a ponto de toda a cidade estar envolvida nas questões políticas locais, já que era improvável para um morador não possuir um parente, amigo, ou amigo de amigo que trabalhasse na prefeitura. As redes de relações favoreciam a difusão de “casos” envolvendo pessoas conhecidas, como situações de perseguição no ambiente de trabalho e demissões. Mesmo fora de seu *tempo* (Palmeira e Heredia, 1993)¹¹, a *política* passou a ser percebida e discutida de forma contínua na cidade, fenômeno que se intensificava quanto mais próximo se era de algum servidor público na rede de sociabilidades. A oposição “concursados/contratados” passou a fazer parte do cotidiano discursivo dos atores, que associavam os primeiros à ideia de “direito” e, os segundos, à ideia de “favor”.

O quadro mais geral do conflito indica, de antemão, uma polaridade entre um grupo de funcionários que se valem de um quadro de referência cívico para respaldar

⁹ Entrevista cedida em 03/2012.

¹⁰ O posicionamento da pesquisadora perante os pesquisados será problematizado mais adiante.

¹¹ A noção de *tempo da política*, desenvolvida por Moacir Palmeira e Beatriz Heredia (1993), revela a percepção e vivência do fenômeno político pela população como algo cíclico, geralmente experimentado no período de eleições.

uma concepção de igualdade baseado no princípio de isonomia jurídica, e outro que a critica, ao marcar que o recrutamento de funcionários sob esta lógica - dentro de um contexto em que a maioria das pessoas não estaria em condições equânimes de concorrência meritocrática - produziria ainda mais desigualdade. No entanto, através da apreciação dos discursos das entrevistadas e conforme veremos na próxima seção, a atribuição de determinados discursos a setores específicos do funcionalismo revela-se perigosa, na medida em que estes atores transitam de modo criativo e estratégico através de quadros morais de referência distintos, ao marcar seus posicionamentos acerca do que consideram “justo” na seleção dos funcionários e nas compensações sociais oriundas de suas “competências profissionais”. É também na valoração destas “competências” (tanto as próprias quanto as dos colegas e conhecidos) que as articulações entre moralidades diferentes se tornam evidentes e nos permite delinear um quadro muito mais complexo que o caricaturalmente delineado pelos atores inseridos neste contexto de funcionalismo.

Problematizando posições no jogo político e pensando os ajustes situacionais de vocabulários morais

As falas presentes nas histórias de vida de alguns professores da rede municipal permitiu uma apreensão mais detalhada das formas através das quais eles transitam pela oposição normativa “Estado/política” através da mobilização e articulação de determinados princípios de justiça, na apreciação de situações vivenciadas em seus ambientes de trabalho e na valoração das “competências” dos colegas e da própria.

Os discursos que permeiam os relatos de carreiras de professores concursados indicam a existência de determinadas premissas e condutas que são associadas ao exercício de seus cargos. Dentre estas premissas, está a “estabilidade”, a valorização do título escolar, a valorização do tempo de serviço e, sobretudo, a valorização da diferença que os separam dos contratados: a investidura burocrática no serviço público através de concurso. E, dentre as condutas, o cumprimento de tarefas com isenção, identificada em construções discursivas que procuram distanciar o exercício de seus cargos dos acordos e lutas políticas locais.

As críticas feitas por Isabel, professora concursada, e Gilda acerca da falta de titulação de alguns diretores escolares e do fato de ocuparem o cargo por intermédio de indicações políticas ilustram o incômodo pela possibilidade de se verem “geridas” por pessoas com menos instrução ou que foram alçadas aos cargos mais por intermédio de

capitais de relações do que por mérito técnico, o que desclassifica simbolicamente seus investimentos em estudos.

Pela lei, pra ser diretor, a pessoa precisa ter Pedagogia e pós em Gestão e Supervisão Escolar, pelo regimento da prefeitura é obrigado. A maioria não tem, a maioria das diretoras só tem o Ensino Normal. Os outros dizem que as pessoas com estudo não quer dizer nada... quer dizer tudo! Eu acho que se eles começarem a botar diretor com faculdade, com pós, já é outro nível, outra cabeça, outra mentalidade pra tratar com as pessoas, não é verdade isso? Se você põe uma pessoa que só tem o Normal de quarenta anos atrás... a maioria é, entendeu? Você acha que essa pessoa vai ter a mesma cabeça? (Gilda)

Tem muito diretor sem capacitação, não tem conhecimento de gestão. Não há processo seletivo pra direção, todo mundo que está ali é indicado político. (Isabel)

No trecho a seguir, Isabel elogia as ações do governo Narriman Zito (2001-2004) com relação aos professores e lamenta a não observância do Plano de Cargos e Salários aprovado no último ano de mandato da ex-prefeita.

Quando Narriman entrou, o que ela valorizou mais foi a Educação, só tinha professor concursado, não tinha contratado. Nós éramos efetivos e era oferecida dobra pra gente. A Narriman tinha uma excelente secretária de educação. Foi quando foi feito o plano de cargos e salários, em 2004, e que estamos lutando até hoje pra que ele vigore, junto com o sindicato. Não sou enquadrada com faculdade e pós-graduação até hoje, e estou nessa luta. (Isabel)

Este trecho aponta para outro desconforto verbalizado também por outros entrevistados: a valorização da investidura no serviço público através de concurso. Por conta da jogada política das administrações municipais com a empregabilidade e da pouca quantidade de concursos já realizados na cidade, existe uma grande reserva para contratos temporários que ultrapassa o número de estatutários. Assim, alguns concursados criticam o fato de exercer as mesmas funções ou mesmo, em alguns momentos, se verem em cargos de prestígio mais baixo que aqueles ocupados por contratados. Um exemplo comum são professores concursados trabalhando em escolas dirigidas por professores contratados. Isabel avalia de maneira positiva o pouco número ou mesmo a ausência de contratados na educação durante o governo Narriman, quando as vagas remanescentes eram oferecidas aos professores estatutários em regime de “dobra”.

Gilda, ao criticar o “aproveitamento” de uma colega aprovada no concurso para o cargo de auxiliar de serviços gerais pela diretora de sua escola no cargo de professora, demonstra insatisfação pelo fato da nova funcionária não exercer a função para a qual foi aprovada.

Vamos supor, eu sou nomeada a serviços gerais. Aí a diretora vai com a minha cara e diz que vai me tirar e botar em outra coisa, entendeu? É errado. Se você é nomeado pra um setor, você tem que fazer aquilo pro que você foi nomeado. É igual agora, tem uma menina da minha escola que ela fez concurso para serviços gerais. Ela está lá como professora. Ela tem formação de professora, está até na faculdade, mas fez concurso pra serviços gerais. Esse último agora, do Nestor. Aí a diretora que está na minha escola disse assim: ‘ah, se fulano vai vir pra cá, ela não vai ser pro serviços gerais não, eu vou botar ela pra trabalhar na biblioteca.’ Eu disse assim: ‘vem cá, está errado. Se ela fez concurso pra faxineira, ela tem que ser faxineira. Se você for dar prêmio a alguém, tem que dar a alguém que está há trinta anos na prefeitura’. (Gilda)

Esta postura indica a defesa da entrevistada pela monopolização do exercício de um cargo apenas por aqueles que foram aprovados para a função, mesmo que estes possuam titulação necessária. O regime de “mérito” considerado justo pela funcionária não residia apenas numa competência “técnica” obtida através de título escolar, mas na aprovação em concurso público como *rito de instituição* (Bourdieu, 2008) e, em segundo plano, em seu tempo de serviço.

Bento também se posiciona a favor da preferência a concursados na administração pública ao criticar a demora na convocação dos aprovados no último processo seletivo, realizado em 2012, através do seguinte relato:

O candidato aprovado não pode ficar em casa aguardando, e o outro que não fez o concurso estar lá ganhando. Isso não é oferta pública! Isso é oferta pra amigo, pra cabo eleitoral. (Bento)

Através de discurso que evoca preceitos de universalidade e impessoalidade que permeiam o serviço público burocrático, Bento sugere que a morosidade nos processos de convocação responde ao interesse governamental na reserva de cargos a cabos eleitorais e pessoas da rede de compromissos dos ocupantes das posições de mando na prefeitura.

Em resumo, através das construções reflexivas dos entrevistados concursados, observamos certa frustração pelo comprometimento da eficácia simbólica que geralmente se espera do concurso pela “política”. O processo seletivo formal, como *rito de instituição* que a princípio é responsável pela consolidação da diferença entre concursados e contratados, portanto, nem sempre se impõe da maneira como estas pessoas gostariam. Ainda assim, o reconhecimento desta diferença incide nas condutas dos servidores concursados no exercício de seus cargos e, também, nas representações que tanto concursados quanto contratados concebem acerca de suas trajetórias na prefeitura.

Falemos primeiro destas condutas. Discursos presentes nos relatos dos entrevistados indicam que, além das premissas associadas à investidura em um cargo público por intermédio de concurso, este exercício também supõe determinadas posturas. Uma delas, talvez a principal, seja a realização de tarefas com isenção, na tentativa de afastar o elemento político da natureza burocrática de seus cargos. Estes comportamentos são envoltos por uma representação que nega o envolvimento do concursado com política, que é associada à ideia de dependência e atraso. Esta representação pode ser identificada na afirmação de resistência que alguns entrevistados concursados demonstraram em aceitar cargos de direção.

(...) já até me convidaram nesse governo mesmo. Eu não vou pra uma escola pra administrá-la, pra quando fizer algo devido alguém me meter o dedo na cara. Eu peço exoneração na mesma hora e vou embora. Falta ao diretor autonomia pra dirigir a escola. Geralmente o diretor é indicado por um vereador ou por alguém que exige dele determinadas coisas, ou que junta pra ele aquele pessoal que é dele: 'ah, aqui está o meu diretor, eu quero botar o vigia, o porteiro e não sei o que'. Fica assim, um penduricalho de coisa ruim em cada escola. E a escola não funciona. Eu estou vendo vereador hoje com direção de dezessete escolas. Direção de escola é questão administrativa. Eu vejo diretora comissionada boa, diretora efetiva boa, mas vejo a maioria sem condição de administrar coisa nenhuma. É algo que a gente tem que fazer sem o coração na hora de indicar diretor. Outra coisa é o seguinte: passar o tempo todo na escola a troco de mil reais, eu prefiro ficar em casa sem o dinheiro. (Bento)

Já me ofereceram cargo de direção várias vezes e eu nunca quis. É uma coisa que você não vai ter vida própria. Você fica caminhando com político, fica fazendo campanha, mentindo para as pessoas... eu não sou disso. Ficar ali, paparicando, puxando o saco, eu não gosto disso não. Agora mesmo, meu primo que é vereador me ofereceu escola. Eu não quero, pra que? Vou ter que fazer campanha pra prefeito, campanha pra vereador, pra você ficar na mão de político? Prefiro eu mesma ir lá, trabalhar, dar a minha aula. (Gilda)

Não quis ser diretora porque você tem que ficar muitas horas fora, dependendo do governo que esteja lá, você tem que ler a cartilha deles... Por exemplo, no governo passado, o de Núbia, quem era diretor tinha que estar fazendo reunião, tinha que estar atrás de voto, e isso não é pra mim. (Isabel)

Como a posse de um cargo de confiança representa o compromisso com determinada agenda governamental, a possibilidade de seu exercício basear-se unicamente no preceito de impessoalidade técnica - uma das bases do serviço público burocrático - torna-se impossível. Sendo o comprometimento com a agenda de determinados governos avaliado como uma contradição à natureza burocrática de seus cargos, colegas de trabalho concursados que ocupam funções de confiança por vezes se tornam alvos de crítica.

Através dos relatos da diretora escolar contratada Telma e da professora também contratada Antônia, observamos que o funcionário contratado internaliza a diferença - institucionalizada pelo concurso - que possui em relação ao concursado, através de posturas defensivas de esforço em demonstrar seus valores como profissionais, tanto no exercício de seus cargos na prefeitura como discursivamente frente à pesquisadora. Tais posturas configuram uma resposta ao senso comum que toma o funcionário contratado como completamente dependente do político na conquista e manutenção de seus cargos e que carrega, deste modo, um estigma de “incompetente”, verbalizado em declarações como “só está ali porque é amigo de fulano”. Este tipo de discurso nativo se fazia presente, inclusive, nos fóruns de discussão da comunidade virtual estudada pela pesquisadora, a Magé Discussão Política.

Na tentativa de obter seu primeiro contrato na prefeitura, Telma afirmou não revelar ao prefeito que era filha de uma velha amiga, pois desejava ser contratada pelo seu mérito individual, e não enquanto parente ou amiga de algum político. Não desejava, portanto, vincular seu futuro emprego a uma dívida pessoal com o prefeito, mas ao título escolar necessário ao cargo que possuía.

Ele frequentava a minha casa, a da minha mãe. Tomava banho, minha mãe fazia comida, ele comia, usava o banheiro... Só que eu não queria usar isso como uma forma de eu trabalhar. Eu queria que fosse pela minha capacidade, pela minha vontade, pela minha necessidade. Eu poderia ter falado que a filha de Lourdes estava ali e queria falar com ele, mas eu não quis usar esse argumento, entendeu? (Telma)

A entrevistada também sugere que os convites surgidos em vários governos para exercer cargos de responsabilidade nas escolas, como diretora e coordenadora pedagógica, foram fruto de sua competência técnica frente a estas funções - distanciando-se de uma dependência/ incompetência que em geral são associadas ao contratado. No trecho a seguir, Telma critica a contratação por intermédio de concurso - tomando a vitaliciedade como um potencializador do descompromisso que associa ao funcionário estatutário - e elogia, por outro lado, a postura “compromissada” e “organizada” de alguns contratados, igualando discursivamente contratados e concursados no quesito da competência profissional.

Não sei se estou errada, mas não concordo com concurso. Eu acho que deveria ser contrato de carteira assinada. Sabe por quê? Porque você trabalha muito bem com contratado. Com efetivo, você tem mais problema, porque ele tem garantias e ele quer fazer o que ele quer. Ele falta, não tem muito compromisso, você está me entendendo? Não deveria existir concurso para educação. Isso é um pensamento meu, porque como eu já trabalhei como diretora e estou até hoje, a gente vê muito dificuldade nisso, não só eu. Você às vezes tem vontade de ver um professor longe, mas ele é concursado, e às vezes você tem um contratado maravilhoso,

compromissado, organizado. Por que eu penso assim? Você tendo carteira assinada, se aquele funcionário não é bom pra você, tu manda embora, tu põe outro. Eu não concordo por esse motivo. Porque a gente pega cada coisa... Tem pessoas sem educação, sem amor ao próximo, e está ali porque é concursado. Isso me irrita, sabe? Falta aquele comprometimento, aquela coisa. (Telma)

Telma põe em xeque uma das premissas que envolvem o serviço público: a estabilidade. A entrevistada, partindo da posição de diretora, afirma que a garantia de vitaliciedade no cargo gera descompromisso de alguns funcionários concursados e, com isso, o comprometimento do funcionamento da escola. Interessante notar que Telma desconstrói o princípio da estabilidade enquanto um dos elementos essenciais à eficiência do funcionalismo burocrático (Weber, 2009: 208), através de uma gramática generalizante que também se baseia na eficiência enquanto princípio moral¹². Neste sentido, sugere que existe uma incompatibilidade entre o concurso público - por conta da garantia de estabilidade que oferece - e a eficiência dos serviços nas escolas, discurso que se faz presente no senso comum que toma o funcionário público como “preguiçoso”.

A falta de uma marca diferenciadora - a investidora no serviço público através de concurso - reforça a mobilização do funcionário não concursado em busca de uma autovalorização profissional, através do esforço em ter reconhecidos atributos que justifiquem a necessidade de seu trabalho na prefeitura, e não a sua necessidade com relação à prefeitura. Mesmo que em outros momentos seus cargos tenham sido conquistados por intermédio de vereadores, Antônia tenta distanciar-se discursivamente da ideia de dependência com relação aos políticos ao associar o longo tempo que exerce a função de professora na prefeitura à sua competência profissional - ao fato de ser “boa professora” - e da liderança que afirma possuir. Além disso, critica o que afirma ter sido o principal critério de contratação no governo Núbia Cozzolino (o comprometimento político, ou “ser parceiro”) e toma uma postura de distância deste tipo de prática que associa à maioria dos contratados. Neste sentido, também se mobiliza na recuperação de uma valorização de seu trabalho na prefeitura através da autoafirmação de atributos individuais.

¹²Segundo Boltanski (2000:59), qualquer ator possui capacidade de construir argumentos aceitáveis perante os demais com vistas a sustentar uma pretensão de inteligibilidade e, sobretudo, universalidade. A fim de que sua construção discursiva seja aceita no contexto de disputa em que está inserido, o ator deve mobilizar uma espécie de gramática geral ou metafísica comum. Assim, Boltanski e Thévenot, partindo da ideia de que as pessoas não operam discursos de maneira caótica, propõem modelos generalizantes de juízo moral. Dentre estes modelos, está o do *mundo industrial* (1999: 20), baseado na obra *O Sistema Industrial* de Saint-Simon, cujo princípio universalizante é a eficiência.

Na época de Núbia era horrível, porque o funcionário tinha que fazer campanha pra ela. Eu já ouvi falar muito assim: 'eu não quero pessoas capacitadas pra trabalhar, eu quero parceiras'. É muito difícil ser 'parceira' no meu caso, porque eu tenho a personalidade muito forte, então não aceito qualquer coisa. Tinha diretora que falava: 'hoje tem inauguração, se você não for, vai ser mandado embora', então a gente vivia naquela balança, hoje podia estar empregado e amanhã não estar. Não adiantava você ser boa professora, porque eu me considero muito boa professora, eu acho que nunca saí por causa disso também. Eu posso não ter sido uma boa política, mas eu sempre fui uma boa professora, então as diretoras viam essa qualidade em mim, então elas também me seguravam. E tinha as mães dos meus alunos também, eu tinha esse domínio a meu favor. Como eles iam me mandar embora se eu tinha os pais a meu favor? E quando você trabalha direitinho, você tem o respaldo dos pais. E isso pro político faz diferença. Todo mundo fala que eu exerço uma liderança muito boa, então o político tem medo de perder uma pessoa que tem uma certa liderança. Você pode até não ajudar eles, mas fica neutralizado, você não vai ficar falando mal: pode até não gostar, mas fica preso a não falar. E se eles mandam você embora, o que você faz? Se você tem uma certa liderança, você espalha aquilo. (Antônia)

Considerações finais

Conforme vimos, estereótipos nativos, como a ideia de que o concursado não se envolve com "política" e valoriza a instrução formal e a de que o contratado geralmente acessa e mantém seu cargo por intermédio apenas da mobilização de relações pessoais (marcado, por vezes, por um estigma de "incompetente"), são manipulados convenientemente pelos atores com vistas a uma autoafirmação moral de competência profissional frente à pesquisadora, através do acionamento e articulação de determinados quadros de referência acerca do que se considera "justo" e do que pode ser entendido como "competência profissional". A cada situação relatada, esta "competência" é situacionalmente atribuída ou combinada entre elementos distintos (formação profissional, prática, tempo de serviço, "eficiência").

Vimos nos dois tipos de materiais analisados que o âmbito "doméstico" e das relações pessoais, uma vez pensado como oposto a um quadro de referência cívico - associado à ideia de legalidade e isonomia jurídica dos indivíduos - é constantemente negado pelos atores no acesso e exercício de seus cargos. No entanto, em alguns casos, o trânsito pelo "doméstico" por um funcionário é justificado tanto como fator secundário de sua contratação (a qual afirmam acontecer mais por conta de suas "competências individuais") ou como necessário para combater determinadas "injustiças", como a dificuldade de acesso ao emprego público por aqueles que não obtiveram oportunidades de estudo ao longo da vida.

A interpretação das experiências destes funcionários na prefeitura nos leva para além do exercício fácil de pensarmos concursados e contratados como dois grupos

estanques no funcionalismo municipal, aos quais associamos práticas e posturas reflexivas específicas. Mesmo que exercendo seus cargos através de investiduras distintas no serviço público, estes funcionários habitam o mesmo universo moral que toma como princípios normativos ideais modernos de universalidade e impessoalidade. Portanto, a inscrição de determinados discursos em posicionamentos ou papéis sociais específicos revela-se problemática, na medida em que os atores manipulam situacionalmente os estereótipos a que geralmente são associados estes papéis, mobilizando e articulando quadros de referência distintos para justificar seus posicionamentos.

Referências bibliográficas

BOLTANSKI, Luc. *El Amor Y la Justicia como competências. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires. Amorrortu editores S.A, 2000.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. A Sociologia da Capacidade Crítica. Trad. Marcos de Aquino Santos, a partir do artigo The sociology of critical capacity, *European Journal of Social Theory*. v.2, n.3, 1999.

BOURDIEU, Pierre. “Da casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático”. In: WAQUANT, Löic (org). *O Mistério do Ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática*. Trad. de Paulo Cezar Castanheira. Rio de Janeiro. Revan, 2005, pp. 41-69.

_____. “Os ritos de instituição”. In: *A Economia das Trocas Linguísticas*. São Paulo. Edusp, 2008.

PALMEIRA, Moacir; HEREDIA, Beatriz M. A. de. Le Temps De La Politique. *Études Rurales*. 131/132:73-88, 1993.

TURNER, Victor. Dramas, campos e metáforas. Ação simbólica na sociedade humana. EDUFF. Niterói, 2008.

_____. “Social dramas and stories about them”. In: *Critical Inquiry*. Autumn, 1980, vol.7, n.1.

WEBER, Max. “Economia e Sociedade”. Brasília. Editora UnB, 2009.