

MARIA
CELINA
D'ARAÚJO

ORGANIZADORA

TÉCNICOS,
INTELECTUAIS
E POLÍTICOS
NA NOVA
REPÚBLICA:

UM PERFIL DOS
DIRIGENTES PÚBLICOS
DOS GOVERNOS
FERNANDO HENRIQUE,
LULA E DILMA

EDITORA
PUC
RIO

TÉCNICOS,
INTELECTUAIS
E POLÍTICOS
NA NOVA
REPÚBLICA:

UM PERFIL DOS
DIRIGENTES PÚBLICOS
DOS GOVERNOS
FERNANDO HENRIQUE,
LULA E DILMA



Reitor

Pe. Josafá Carlos de Siqueira SJ

Vice-Reitor

Pe. Álvaro Mendonça Pimentel SJ

Vice-Reitor para Assuntos Acadêmicos

Prof. José Ricardo Bergmann

Vice-Reitor para Assuntos Administrativos

Prof. Luiz Carlos Scavarda do Carmo

Vice-Reitor para Assuntos Comunitários

Prof. Augusto Luiz Duarte Lopes Sampaio

Vice-Reitor para Assuntos de Desenvolvimento

Prof. Sergio Bruni

Decanos

Prof. Júlio Cesar Valladão Diniz (CTCH)

Prof. Luiz Roberto A. Cunha (CCS)

Prof. Luiz Alencar Reis da Silva Mello (CTC)

Prof. Hilton Augusto Koch (CCBS)

MARIA
CELINA
D'ARAÚJO

ORGANIZADORA



TÉCNICOS,
INTELECTUAIS
E POLÍTICOS
NA NOVA
REPÚBLICA:

UM PERFIL DOS
DIRIGENTES PÚBLICOS
DOS GOVERNOS
FERNANDO HENRIQUE,
LULA E DILMA

EDITORA
PUC
RIO

© Editora PUC-Rio

Rua Marquês de S. Vicente, 225
Projeto Comunicar – Casa Editora/Agência
Gávea – Rio de Janeiro – RJ – CEP 22453-900
Telefax: (21) 3527-1760/1838
www.puc-rio.br/editorapucRio
edpucRio@puc-rio.br

Comitê gestor

Augusto Sampaio, Danilo Marcondes, Felipe Gomberg, Hilton Augusto Koch, José Ricardo Bergmann, Júlio Cesar Valladão Diniz, Luiz Alencar Reis da Silva Mello, Luiz Roberto Cunha, Miguel Pereira e Sergio Bruni.

Projeto de capa

Guilherme Xavier

Editoração do miolo

SBNigri Artes e Textos Ltda.

Revisão de texto

Ivone Teixeira

Revisão de provas

Débora de Castro Barros

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita da Editora.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma / Maria Celina D'Araújo, organizadora. – Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018.

154 p. : il. ; 23 cm

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-8006-258-8

1. Servidores públicos – Brasil. 2. Administração pública - Brasil. 3. Serviço público – Brasil. I. Araújo, Maria Celina Soares d', 1950-.

CDD: 331.7950981

Elaborado por Lizandra Toscano dos Santos – CRB-7/6915
Divisão de Bibliotecas e Documentação – PUC-Rio

Agradecimentos

Este livro é produto de mais de uma década de trabalho intenso de pesquisa empírica, feita manualmente, por via digital ou por meio de contatos pessoais. Começou em 2006 e, a partir daí, a cada ano, os recursos de pesquisa *on-line* e os programas para coletar e processar informações foram se aprimorando. A busca de informações que alimentaram o banco de dados em *Statistical Package for the Social Science (SPSS)* terminou em 2013, e não pudemos nos beneficiar de uma série de facilidades que apareceram depois. Por isso, a pesquisa foi tão longa e artesanal.

Na coleta de dados, contei com a participação de mais de uma dezena de alunos de graduação e outros tantos de pós-graduação recrutados nos cursos de história da FGV-Rio, de ciências sociais da PUC-Rio e da UFF. A maior parte deles, hoje, já é profissional, e a todos agradeço a colaboração. Espero que o trabalho neste projeto os tenha ajudado a se formarem como pesquisadores.

Mais recentemente, contei com os préstimos valiosos de Ivan Albuquerque, aluno de mestrado em ciências sociais da PUC-Rio, que ajudou a organizar dados e tabelas e a formatar o texto. A ele, muito obrigada.

Esta pesquisa foi possível graças a um financiamento da Fundação Ford, descontinuado em 2013, o que atrasou o processamento dos dados e a escrita dos textos, feitos desde então com trabalho voluntário por parte de alunos e assistentes. Foi fundamental, também, a bolsa de pesquisa em produtividade do CNPq, recebida por mim durante todo o período.

Maria Celina D'Araujo



Sumário

- 9** **Introdução**
Maria Celina D'Araujo
- 31** **Capítulo 1 – Dirigentes públicos nos ministérios econômicos e sociais**
Maria Celina D'Araujo
Julia Petek
- 53** **Capítulo 2 – Mulheres na política: estudo sobre cargos de confiança**
Maria Celina D'Araujo
Joana da Costa Macedo
- 77** **Capítulo 3 – Saberes na administração pública: as ciências sociais importam?**
Maria Celina D'Araujo
Julia Petek
Guilherme Leite Ribeiro
- 101** **Capítulo 4 – Cargos de confiança na Presidência da República e nas áreas social e de desenvolvimento no Brasil**
Maria Celina D'Araujo
José Teles Mendes
- 125** **Capítulo 5 – Panorama sociopolítico dos ministros brasileiros na Nova República**
Maria Celina D'Araujo
Guilherme Leite Ribeiro
- 145** **Bibliografia**



Introdução

Maria Celina D'Araujo

A academia brasileira vem desenvolvendo reflexões importantes sobre o tema dos dirigentes públicos, ou seja, a alta administração do Poder Executivo, quer deixando de lado a visão dualista que contrapõe o espaço da política ao da burocracia, quer questionando a politização em seu aspecto clientelístico (Longo, 2003; Lopez & Praça, 2015a; Loureiro, Abrucio & Rosa, 1998; Loureiro, Olivieri & Martes, 2010; Figueiredo, 2010; Santos, 2009; Bonis & Pacheco, 2010). Alguns desses trabalhos também analisam a relação entre burocracia, governos e sistema de governo; no caso, o presidencialismo de coalizão.

Abers e Oliveira (2015), por sua vez, fizeram um estudo relacionando o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e os movimentos sociais à luz das nomeações para os altos cargos da burocracia governamental durante a gestão de três ministros do Meio Ambiente. As autoras pretendiam descobrir se a diferença encontrada no perfil das nomeações ao longo do tempo poderia ser um reflexo das relações entre o próprio partido, a sociedade civil e a burocracia. Chamaram a atenção para o fato de que houve valorização da *expertise* técnica nas nomeações para os cargos de confiança, pois a partir do primeiro mandato do presidente Lula da Silva promoveu-se, indiretamente, uma política de insulamento burocrático com autorização e realização de concursos públicos para os quadros efetivos do ministério em questão. O percentual de pessoas com trajetória em organizações não governamentais (ONGs) ou em movimentos sociais, mas sem trajetória profissional específica ou pertencimento aos quadros permanentes do governo federal, teria declinado. Não há estudos que confirmem a mesma tendência em outros ministérios.

Não há até agora, contudo, pesquisa empírica robusta que demonstre o perfil desse grupo e que possa assegurar se experiência profissional, qualificação técnica ou vínculos políticos são ou não o padrão dominante nessas nomeações. Nossa pesquisa caminha na direção de conhecer de forma sistemática as características desse grupo, que, nas palavras de Berggruen e Gardels (2013: 150), “habita as alturas” da administração pública; no nosso caso, os ocupantes de cargos de direção e assessoramento (DAS) níveis 5 e 6 e os de natureza especial (NE). Nos termos

de Bourdieu, uma elite que formaria o “*microcosme bureaucratique*” (Bourdieu, 1993: 61) e que caracterizaria o Estado moderno.

Da mesma forma, as pesquisas sobre o perfil dos ministros de Estado ainda são insípidas no Brasil. Por isso, o livro, no capítulo final, avança na temática mediante pesquisa minuciosa sobre a trajetória política de nossos ministros no período entre 1985 e 2014. Trata-se de período superior ao que é coberto pelos dirigentes (1995-2012), o que permite uma visão de mais longo prazo acerca desse espaço de poder tão fundamental para dar vertebração ao tipo de presidencialismo praticado no país.

Segundo o Boletim Estatístico de Pessoal (BEP)¹ de janeiro de 2013, em dezembro de 2012, quando a coleta de nomes para pesquisa sobre o governo Dilma Rousseff foi concluída, existiam no Executivo federal 90.173 cargos e funções de confiança e gratificações. Destes, 22.417 eram integrados por cargos de direção e assessoramento divididos entre os níveis 1 e 6. Objeto deste estudo, os de nível 5 contavam com 911 pessoas, os de nível 6, com 185, e os cargos de natureza especial, com 96. Esses altos cargos de confiança, numa linguagem coloquial, poderiam ser assemelhados ao que se denomina *political appointees* nos Estados Unidos.

Os cargos de direção e assessoramento superiores foram fruto da reforma administrativa de 1967 (Decreto-lei nº 200) dentro de um marco referencial de descentralização da administração pública. Foram divididos em seis níveis, cada um com dois subníveis, e a eles se somou os de NE, hierarquicamente superiores. Foram revalorizados com o processo de reforma do Estado operado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) em 1995. O então ministro Bresser Pereira afirmava, no Plano Diretor da Reforma do Estado, documento publicado em 1995, que “o sistema de DAS é um passo na direção de uma administração pública gerencial” (Plano Diretor, 1995: 37). O objetivo era dar flexibilidade ao governo na contratação de seus principais assessores.

Para o preenchimento desses cargos, o Decreto nº 5.497, de 2005, determinou que 75% dos cargos de DAS 1, 2 e 3 e 50% dos cargos de DAS 4 deveriam ser ocupados por servidores públicos (ativos, inativos, do Executivo, Legislativo, Judiciário e de outras esferas federativas). Os cargos de nível 5 e 6 e de natureza especial seriam de livre provimento, ou seja, não haveria limite para o recrutamento fora do serviço público.

1 <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP> (último acesso: 23 fev. 2018).

Com mudanças de competências e ajustes em suas atribuições e formas de provimento, esse arranjo se manteve até fins de 2016, quando foi aprovada a Lei nº 13.346, que criou a figura da Função Comissionada do Poder Executivo (FCPE). Essa lei, que tramitava no Congresso desde 2008, extinguiu de imediato praticamente metade dos cargos de DAS e obrigou que todos os ocupantes de cargos de DAS 1 a 4 fossem funcionários de carreira da União, estados ou municípios. Os demais, de nível 5 e 6 e NE, continuaram sendo cargos de livre provimento, podendo ser ocupados por pessoas do setor privado. Esse recurso permite incorporar e manejar pessoas de notório saber nos quadros públicos, formar equipes, agregar valor à máquina pública, prestigiar aliados, cooptar opositores e controlar recursos de poder, do ponto de vista político e econômico. Os ocupantes dos níveis mais altos de DAS e os NE representam, ao lado do presidente e dos ministros, a elite que governa o país.

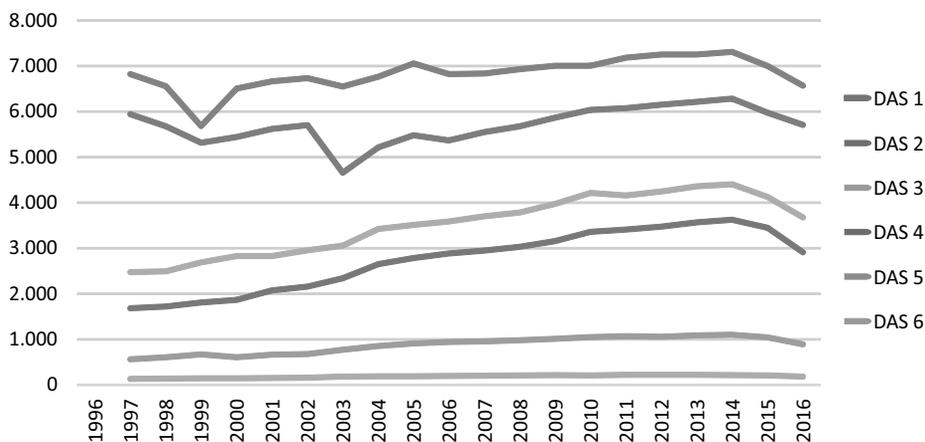
O primeiro instrumento voltado para a publicização de informações sobre o funcionalismo público federal foi o mencionado BEP, organizado inicialmente em 1996 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e descontinuado em fevereiro de 2017, dando lugar ao Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Tratava-se de publicação mensal, em que constavam informações sobre carreiras, cargos e funções da administração pública federal, direta e indireta, no que concerne ao seu quantitativo, remuneração e vínculo empregatício. Os BEPs apresentavam uma seção exclusiva sobre os cargos e funções de confiança, e gratificações da União, na qual se encontravam as seguintes informações específicas sobre os ocupantes dos cargos de direção e assessoramento superiores e os de natureza especial: quantitativo, idade média, sexo, remuneração, tipo de vínculo empregatício e escolaridade, entre outros.

O boletim visava, principalmente, efetuar o controle sobre os gastos do governo e o quantitativo de pessoal. Não seria fonte confiável se precisássemos de informações mais apuradas sobre características desse grupo, especialmente no que toca à educação. Recorrendo a ele, temos, no entanto, uma ideia geral da evolução ao longo dos anos. Tomando como referência os meses de dezembro de cada ano, de 1997 até 2015, e o último boletim anterior à criação da FCPE em 2016,² podemos ver como se dá a expansão desse contingente

2 BEP nº 245, publicado em setembro de 2016: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2016/bol245-bep-e-ig_set2016-posicao-ago2016_novo.pdf (último acesso: 29 mar. 2018).

de nomeados que cresce mais destacadamente nos níveis 3 e 4, ou seja, em funções intermediárias.

Gráfico 1 – Cargos de DAS, 1997-2016, quantitativo



Ao longo do período, essas nomeações ocorreram basicamente entre funcionários públicos oriundos da área federal (60%-70%), quando se tratava dos níveis 1 a 3. Nos níveis mais altos, era maior a presença daquelas recrutadas em outras esferas da União, principalmente nos estados, ou no setor privado. Apenas no governo Lula da Silva o recrutamento nos municípios passou a ter alguma expressão (ver Tabelas 4 e 5).

No que tange aos dirigentes, ou seja, DAS 5 e 6 e NE, o livro cobre os governos de Fernando Henrique, Lula da Silva e Dilma Rousseff (até fins de 2012), num total de 18 anos de gestão pública federal. Foi possível conhecer a fundo o perfil profissional, social e acadêmico, bem como o envolvimento em movimentos da sociedade civil desses dirigentes públicos cujas responsabilidades na gestão dos interesses do país são inquestionáveis. Para tanto, examinamos ao longo de anos de pesquisa a biografia de 1.030 desses dirigentes.

A pesquisa empírica para avaliar o perfil dos 1.030 dirigentes e dos 406 ministros pesquisados girou em torno de oito eixos: gênero e etnia, procedência regional, origem funcional (vínculo com o serviço público ou privado), perfil político, atuação política na ditadura militar, escolaridade, ascensão social e filiação sindical. Convertidos em variáveis, foram usados de diferentes maneiras, dependendo do enfoque que se quis dar a cada Capítulo. No caso dos ministros, por exemplo, interessou-nos especialmente a trajetória política.

Nesta introdução faremos uma demonstração geral dos resultados obtidos por meio dessas variáveis – no que se refere aos dirigentes – para termos uma ideia de conjunto das qualificações da amostra, visto ser uma parte mais opaca da administração. Nos Capítulos seguintes, faremos análises temáticas.

Como resultado global, concluímos que profissionalização, educação formal e experiência pautam o perfil dessas indicações. Ao mesmo tempo, estratégias de cada governo podem ser detectadas nessas escolhas. Burocracia e política, especialmente a partidária, podem estar juntas em alguns casos. Para além disso, o perfil desses dirigentes pode mudar de acordo com a área de governo em que atuam, bem como em função de gênero e de extração social. Essa é uma constante em todos os governos. Finalmente, convém sempre lembrar que esses dirigentes, por mais qualificados que sejam, estão sempre constrangidos por imposições políticas superiores, ou seja, oriundas dos ministros e do presidente.

Nota metodológica

No decorrer dos governos Lula da Silva, foram recorrentes as críticas à expansão da máquina do Estado, como a criação de ministérios, órgãos públicos, estatais e um suposto crescimento acelerado dos cargos de DAS. O Gráfico 1 mostra que a preocupação em relação a este último tópico procede parcialmente nos níveis 3 e 4. De fato, a orientação estatista dos governos do PT (2003-2016) foi mais acentuada do que nos anteriores, especialmente no que toca a políticas de desenvolvimento, mas isso não implicou aumento substantivo dos cargos de confiança em todos os níveis.

A tese corrente na imprensa era a de que essas nomeações favoreciam os filiados ao PT e a outros partidos da base aliada do governo no Legislativo, além de pessoas vinculadas a sindicatos e centrais sindicais. O fato é que pouco se sabia então sobre essa parcela tão importante da administração pública.

Eram frequentes os projetos visando alterar o ordenamento desses cargos e a regulamentação das nomeações, o que sempre esbarrava em divergências entre o parlamento e a presidência. O reajuste e a remuneração, por sua vez, foram alterados com mais presteza, alimentando desconfiças sobre essas nomeações. Se tomarmos, a título de exemplo, o noticiário da grande imprensa em 2007, no início do segundo mandato de Lula da Silva, veremos que em várias cidades do país as reações eram de desconfiança, como se nota nestas manchetes: “A farra das gratificações” (20/6/2007, *Correio Braziliense*), “O reajuste dos afilhados” (20/6/2007, editorial *Zero Hora*), “Profusão de cargos de confiança” (21/6/2007,

Folha de S. Paulo), “Quem mais precisa de cargos?” (25/6/2007, *Época*), “Dispara criação de cargos de confiança no governo” (27/8/2007, *Folha de S. Paulo*).

A maioria dos parlamentares, apoiando ou não o governo, desconhecia o assunto, e alguns usaram prerrogativas constitucionais³ para requerer informações oficiais ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O teor das preocupações dizia respeito, normalmente, ao cumprimento da legislação em vigor, que estipulava, como vimos, percentuais para a participação de servidores públicos nessas funções. Esse foi o caso do requerimento de informação de autoria do deputado federal Chico Alencar (Psol-RJ), de 2006.⁴ Segundo os dados mencionados pelo parlamentar, 16 ministérios e outros órgãos subordinados à Presidência da República não cumpriam os limites estabelecidos pelo decreto, tendo entre os seus quadros um percentual de “não servidores” acima do permitido. O governo alegava que vinha cumprindo as determinações legalmente estabelecidas, considerando o que se referia ao conjunto da administração, e não a ministérios em separado.

Em 2008, em função dos questionamentos em torno do número de cargos de DAS, o governo enviou ao Congresso projeto propondo reduzir em cerca de 80% o número de postos de DAS, por meio da criação da FCPE, cuja aprovação só veio a ocorrer em 2016, quando o PT já deixara o poder.⁵

Ao valorizar os funcionários públicos na ocupação desses cargos, perdia-se em parte a filosofia que orientara a sua criação nos anos 1960. Os cargos assumiam o caráter de complementação salarial para quem já estava na administração federal e assumia um cargo com novas responsabilidades. A lógica de ganhos adicionais por função prevaleceu.

Paralelamente, foi intensa a discussão sobre a presença de sindicalistas na máquina estatal, tema que será também objeto de análise nesta pesquisa. Nesse sentido, fato importante, ainda no decorrer de 2008, foi o reconhecimento legal das centrais sindicais, autorizando-as a receber uma porcentagem do imposto sindical, mas desobrigando-as de prestar contas ao Tribunal de Contas da União ou

3 De acordo com o art. 50, § 2º, da Constituição de 1988, “as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas”.

4 Trata-se do Requerimento nº 698. O deputado Fernando Coruja (PPS-SC) também apresentou o Requerimento nº 388 no mesmo sentido.

5 Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016.

dos estados.⁶ Esse foi, aliás, o principal resultado das atividades do Fórum Nacional do Trabalho criado para atuar no primeiro governo Lula da Silva.⁷

As especulações sobre o caráter sindical e partidário do governo motivaram, em grande parte, a realização da presente pesquisa. Seria possível falar de “aparelhamento do Estado” a partir das nomeações para os cargos de DAS como tão frequentemente se apontava? De que estávamos falando? Que base empírica havia para falar desse segmento da administração pública em sua interface com a política e os partidos? Avançamos, quebramos mitos e atestamos, em parte, a excepcionalidade do primeiro governo Lula da Silva no compromisso de fazer um governo participativo.

A pesquisa começou em 2006 e logo se apresentou o problema crucial para todo estudo da administração brasileira: a falta de dados. Onde encontrar, na época, a lista desses nomeados e seus currículos? Recorremos às listas do Ministério do Planejamento, que vinham a público mediante requerimentos parlamentares, e ao *Diário Oficial da União* (DOU), que periodicamente publicava a lista dos DAS nomeados e remanejados. Em alguns casos e para alguns anos, usou-se a consulta diária ao DOU, que publica as nomeações para os cargos de nível 5 e 6 e NE. O passo seguinte era encontrar a biografia desses atores. Nova rodada de desafios. Questionários, com cerca de 40 perguntas, foram enviados em papel ou eletronicamente, entrevistas por telefone ou presenciais foram realizadas, bem como buscas em *sites* oficiais e em redes de pesquisa e de trabalho.

Metodologicamente, os problemas foram muitos. No caso de Lula da Silva, o processo de formação das amostras teve como ponto de partida uma listagem de 1.269 cargos de DAS 5 e 6 e NE fornecida pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 21 de julho de 2006. Desses 1.269 cargos, verificamos que 1.202 estavam ocupados, com distribuição por 69 órgãos. Desses 1.202, conseguimos contato para 1.013. Em setembro de 2006, os 1.013 questionários começaram a ser enviados por meio de correio eletrônico. Na maioria dos casos, o questionário foi encaminhado mais de uma vez, e em muitos ainda usamos o contato telefônico para reforçar o pedido de preenchimento. Essa fase do trabalho demorou alguns meses, pois o retorno foi lento e demandou várias tentativas. Em fevereiro de 2007, encerramos a consulta para a amostra do primeiro governo Lula da Silva. Dos contatados, 278 responderam ao questionário, um retorno de 27,4%, percentual considerado bom pelos especialistas quando

6 Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008.

7 Para mais informações, ver Almeida (2007).

se lida com esse tipo de pesquisa em um nível tão alto da elite. Para outras 24 pessoas, conseguimos preencher o questionário com os dados de seus currículos em *sites* oficiais e com informações da imprensa. Com isso, chegamos a uma amostra de 302, correspondente a 23,8% do total de cargos informados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em meados de 2006, e a 25,1% dos cargos de DAS e NE ocupados nessa ocasião.

Para a construção da amostra do segundo governo Lula da Silva, tomamos por base a lista inicial de 1.269 cargos, fazendo os ajustes necessários em função de algumas mudanças ocorridas no segundo mandato. Detectamos que a quantidade de cargos subiu para 1.344. Destes, apuramos que 1.198 estavam ocupados. Averiguando o nome dos ocupantes, verificamos que 567 não constavam da lista do primeiro mandato e que 631 continuavam nos seus respectivos cargos. Os cargos ocupados estavam distribuídos em 71 órgãos. Do total de 1.198, entramos em contato com 848. Foi descartado o contato com as 214 pessoas do primeiro governo que já haviam respondido ao questionário na primeira etapa da pesquisa e que continuaram como titulares dos mesmos cargos no segundo mandato. Em fevereiro de 2008, começamos a enviar o questionário, por correio eletrônico, a essas 848 pessoas. Dessa vez, optamos por um questionário *on-line*, de maneira que o informante respondesse diretamente para a nossa base de dados. Obtivemos retorno de 203 pessoas, o que equivale a 24% do total dos 848 ocupantes de cargos de DAS 5 e 6 e NE a quem solicitamos o preenchimento do questionário. Ao fim desse processo, juntamos os 203 questionários respondidos aos dos 214 servidores que participaram da primeira fase da pesquisa e que permaneceram no governo federal. Assim, chegamos a uma amostra de 417 pessoas, que corresponde a 30% dos 1.344 cargos de DAS 5 e 6 e NE identificados na segunda gestão do presidente Lula da Silva e a 34,8% dos cargos que estavam ocupados.

O mesmo rigor foi seguido para a identificação das pessoas a serem pesquisadas no governo Dilma Rousseff. Entre janeiro de 2011 e dezembro de 2012, encontramos 1.448 nomeações no DOU. Destas, 215 eram nomeações repetidas da mesma pessoa para cargos diferentes, 79 haviam respondido ao questionário quando o aplicamos aos dirigentes do governo Lula da Silva e cinco preencheram o questionário no âmbito da pesquisa do governo Fernando Henrique. Assim, excluindo essas pessoas, detivemo-nos em uma listagem de 1.149 dirigentes. Conseguimos identificar o *e-mail* de 914 deles, para quem enviamos o questionário para ser preenchido *on-line* diretamente em nosso banco de dados. Obtivemos

um retorno de 281 pessoas, 31% em relação ao total de dirigentes abordados e 24,5% em relação a todos os nomeados pela primeira vez.

Para os governos de Fernando Henrique, o recurso ao processo eletrônico foi mais difícil, tendo em vista a faixa etária dos envolvidos. Nesse caso, o questionário em papel e as entrevistas foram mais usuais. A coleta dos nomes também foi artesanal. Tivemos que recorrer a buscas individuais no DOU na versão impressa e, posteriormente, em versões digitalizadas. Usando ainda outros recursos de busca, chegamos a um total de 1.146 nomeações. A busca por contatos foi frustrante, pois a maior parte das pessoas que haviam ocupado esses cargos até 2002 já estava afastada da vida pública quando iniciamos essa parte da pesquisa. De toda forma, conseguimos contatar 390 pessoas, ou seja, 34% dos identificados, e logramos preencher 244 questionários (21%). Estatisticamente, estamos falando de um percentual significativo nesse tipo de pesquisa, embora tenha sido impossível precisar ou dar um número mais aproximado do total de nomeados nos dois governos de Fernando Henrique. Por essa razão, decidimos manter o número global para o período de oito anos de seus dois mandatos. De toda forma, estatisticamente temos um número que permite extrair comparações e conclusões. Para aferir a solidez de nossos dados, lembramos que, segundo o BEP, em dezembro de 1998 – fim do último ano do primeiro governo Fernando Henrique –, havia 609 cargos de DAS 5 e 136 de DAS 6. Ao fim do segundo governo, em dezembro de 2002, esses números eram, respectivamente, 672 e 154. Ou seja, os nossos entrevistados formaram, como dissemos, parcela relevante do ponto de vista estatístico.⁸

Todas as informações foram copiladas no programa estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), da qual se extraíram as Tabelas aqui apresentadas. Ao fim desse processo, contamos com um banco de dados composto pelo total de 1.030 questionários. Esse quantitativo refere-se à soma das amostras que formamos conjuntamente para os dois governos de Fernando Henrique (244), para cada mandato de Lula da Silva (302 e 203, respectivamente) e para os dois primeiros anos do primeiro mandato de Dilma Rousseff (281), conforme demonstrado na Tabela 1.

8 O controle de entrada e registro desses nomes foi feito à época pelas assistentes de pesquisa Camila Romero Lameirão e Vanusa Queiroz da Silva.

Tabela 1 – Amostra dos DAS 5 e 6 e NE por governo

Governo	Total (N)	%
Fernando Henrique	244	23,7
Lula da Silva 1	302	29,3
Lula da Silva 2	203	19,7
Dilma Rousseff	281	27,3
Total	1.030	100

Perfil dos dirigentes públicos pesquisados

Gênero e etnia: A participação feminina nos cargos de DAS 5 e 6 e NE é minoritária, embora a nossa amostra aponte – assim como os dados do boletim mencionado – algum crescimento no que toca a esse aspecto. No governo Fernando Henrique, essa participação era de 15,6% e subiu para 31,3% no de Dilma Rousseff. Certamente, se essa mudança se converter em tendência, teremos mais um importante aspecto na efetivação da igualdade de gênero no país.

Tabela 2 – Percentual de mulheres e homens entre os dirigentes públicos, por governo

Governo	Mulheres (%)	Homens (%)
Fernando Henrique	15,6	84,4
Lula da Silva 1	24,5	75,5
Lula da Silva 2	27,1	72,9
Dilma Rousseff	31,3	68,7
Total	24,8/N = 255	75,2/N = 775

O percentual de crescimento pode ser observado também entre os que se declararam negros e pardos: 8,4% no governo Fernando Henrique e 18,5% no governo Dilma Rousseff. Os que se declaram amarelos ou índios tiveram participação mínima de 0,4% no governo Fernando Henrique e máxima de 2,6% no segundo governo Lula da Silva.

Tabela 3 – Etnia dos dirigentes públicos por governo*

Governo	Preto	Pardo	Branco	Amarelo e índio
Fernando Henrique	0,4%	8,0%	90,7%	0,4%
Lula da Silva 1	2,0%	8,8%	87,2%	1,0%
Lula da Silva 2	1,5%	14%	81,9%	2,6%
Dilma Rousseff	3,9%	14,6%	80,1%	3,5%
Total	2,0% N = 21	11,6% N = 117	85,0% N = 857	1,3% N = 13

* Da amostra de 1.030, não há essa informação para 22 pessoas.

Procedência regional dos dirigentes públicos: Analisamos a procedência regional dos dirigentes, ou seja, o local onde moravam antes de serem nomeados para o cargo. Tendo em vista que o país tem mais competências instaladas e mais quadros preparados no Sudeste, essa foi a região de procedência de dois desses presidentes, Fernando Henrique e Lula da Silva, e da maior parte dos ministros. A região possui também o maior número de boas universidades públicas e privadas. A supremacia do Sudeste é igualmente atestada no caso dos ministros.

Em segundo lugar, entre os dirigentes, temos o Centro-Oeste, o que se deve provavelmente ao fato de que Brasília, a capital da República e da burocracia federal, é parte dessa região. Dois governos recorreram de forma expressiva a pessoas daí oriundas: Fernando Henrique e Dilma Rousseff. Neste último caso, o Sudeste, pela primeira vez, apresenta menos pessoas do que a Região Centro-Oeste, o que nos leva a supor que Brasília pode passar a ser o principal espaço de recrutamento para esses cargos de confiança. De fato, Sudeste e Brasília ocupam mais de 70% desses cargos.

Tabela 4 – Região de procedência dos DAS e NE por governo

Governo	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Exterior	Total
Fernando Henrique	0,4%	8,0%	39,1%	7,1%	40,8%	4,6%	100,0%
Lula da Silva 1	4,7%	11,1%	11,1%	17,6%	52,6%	2,9%	100,0%
Lula da Silva 2	3,3%	13,0%	10,9%	16,9%	55,4%	0,5%	100,0%
Dilma Rousseff	1,4%	9,3%	51,3%	8,5%	27,4%	2,1%	100,0%
Total	2,5%	10,3%	28,1%	12,5%	44,1%	2,5%	100,0%

Origem funcional dos dirigentes públicos, vínculos com setor público e privado: Cerca de 20% dos ocupantes de cargos de DAS níveis 5 e 6 e NE procedem do próprio órgão do serviço público federal em que passaram a atuar em cargo de confiança. Juntando-se aos servidores de outros órgãos ou esferas, vemos que a grande maioria foi recrutada no serviço público, desmontando, pelo menos parcialmente, a tese de que esse seria um espaço privilegiado para a nomeação de protegidos políticos, recrutados prioritariamente fora do serviço público. Os não servidores em cargos de DAS/NE cresceram percentualmente nos governos do PT, mas nunca chegaram a um terço desses indicados.

Tabela 5 – Tipo de vínculo profissional por governo

Governo	Servidor efetivo do órgão	Servidor requisitado de outro órgão e/ou esfera	Não servidor	Aposentado	Total
Fernando Henrique	19,4%	48,4%	25,2%	7,0%	100,0%
Lula da Silva 1	20,8%	44,6%	28,6%	6,0%	100,0%
Lula da Silva 2	20,7%	42,4%	31,5%	5,4%	100,0%
Dilma Rousseff	21,7%	46,3%	29,2%	2,8%	100,0%
Total	20,7%	45,4%	28,6%	5,3%	100,0%

Para avaliar a interface da administração federal com as várias unidades da Federação, achamos importante saber em que nível da Federação foram recrutados os cerca de 45% de cargos de DAS que eram funcionários públicos requisitados de outros órgãos ou esferas de governo. Lula da Silva, em seu primeiro mandato, foi o que mais recrutou dirigentes nos municípios e nos estados: 27,5%. A presença de funcionários municipais nesses cargos de direção era, segundo a nossa amostra, nula no governo Fernando Henrique, e passa, com oscilações, a ser uma constante nos governos posteriores, o que deve atestar a hipótese de maior compromisso dos governos do PT com o aproveitamento de suas bases locais, em alguns casos considerados espaços de excelência.

Tabela 6 – Esfera federativa em que os dirigentes, oriundos do setor público, foram requisitados, por governo*

Governo	Municipal	Estadual	Federal	Total
Fernando Henrique	0,8%	17,1%	82,1%	100,0%
Lula da Silva 1	6,1%	21,4%	72,5%	100,0%
Lula da Silva 2	2,5%	19,5%	78,0%	100,0%
Dilma Rousseff	5,4%	16,9%	77,7%	100,0%
Total*	3,7%	18,7%	77,6%	100,0%

* Servidores públicos: N = 460.

Perfil político dos dirigentes públicos da nossa amostra: Um dos temas mais debatidos na imprensa durante os governos do PT foi, como mencionado, a filiação partidária desses dirigentes. Os números a esse respeito são expressivos. Com Fernando Henrique havia 18% de ocupantes de cargos de DAS níveis 5 e 6 e NE filiados a partidos políticos. No primeiro governo Lula da Silva, o número cresceu para 25,3%; no segundo, caiu um pouco e foi para 24,6%, ficando em 23,5% no governo Dilma Rousseff. O mais importante, contudo, é saber a que partidos esses servidores em cargos de confiança estavam filiados.

Tabela 7 – Filiação partidária dos dirigentes, por governo

Governo	Filiados a partidos políticos
Fernando Henrique	18,0%
Lula da Silva 1	25,3%
Lula da Silva 2	24,6%
Dilma Rousseff	23,5%
Total	22,8%/N = 234

Nos governos Fernando Henrique, o PSDB era o partido de 48,8% dos filiados. No caso do primeiro governo Lula da Silva, observamos que o PT concentrou 80% dos dirigentes filiados a partidos. O governo Dilma Rousseff mantém o percentual do PT em 81,8%. Percebe-se nitidamente que há uma concentração petista entre os filiados ao partido nos governos do PT e que os outros partidos mais contemplados estão no campo da esquerda. É claro, portanto, que essas nomeações refletem, em algum grau, preferências políticas dos governos, mas não se reduzem a isso. Não se pode também subestimar o fato de o PT ter grande adesão de filiados entre os funcionários públicos (Amaral, 2011).

Refinando esse dado, pode-se aferir a que outros partidos eram filiados aqueles que não pertenciam ao partido do presidente. A exceção, no sentido de maior pluralidade partidária, ficou com Fernando Henrique, como se vê na Tabela 8.

Tabela 8 – Distribuição dos dirigentes filiados ao partido do presidente, aos partidos da coalizão e aos demais partidos, por governo

Governo	Partido do presidente	Partidos da coalizão	Demais partidos	Total
Fernando Henrique	48,8%	32,6%	18,6%	100,0%
Lula da Silva 1	80,0%	14,7%	5,3%	100,0%
Lula da Silva 2	75,0%	22,9%	2,1%	100,0%
Dilma Rousseff	81,8%	18,2%	–	100,0%

A Tabela 9 mostra como há diferenças importantes em termos de filiação partidária entre as áreas de governo.⁹ Nesse sentido, vemos que a área de Meio Ambiente e Direitos Humanos, Raciais e Étnicos é a mais partidarizada, seguida por Saúde, Trabalho e Seguridade Social, e, em terceiro lugar, pela de Ciência, Educação, Cultura e Lazer. No extremo oposto, os órgãos de Defesa e Relações Exteriores são os mais insulados, seguidos por Justiça, Fiscalização e Regulação, e Economia, Finanças, Gestão e Planejamento.

⁹ Ver apêndice, ao final da Introdução, que mostra como foram distribuídos os ministérios por áreas de governo.

Tabela 9 – Filiação partidária dos dirigentes públicos por áreas de governo (1995-2012)

Área	Sim	Não
Economia, Finanças, Gestão e Planejamento	13,6%	86,4%
Ciência, Educação, Cultura e Lazer	31,0%	69,0%
Justiça, Fiscalização e Regulação	12,9%	87,1%
Desenvolvimento Econômico e Fomento	20,6%	79,4%
Meio Ambiente e Direitos Humanos, Raciais e Étnicos	42,4%	57,6%
Defesa e Relações Exteriores	3,3%	96,7%
Saúde, Trabalho e Seguridade Social	33,3%	66,7%
Presidência da República	26,7%	73,3%

Participação política clandestina, presos políticos, exilados, anistiados:

Tendo em vista que o Brasil vive uma democracia emergente depois da longa ditadura militar (1964-1985), a pesquisa indagou alguns pontos sobre o passado político desses dirigentes públicos, especialmente no que toca ao combate à ditadura e suas consequências. A presença de ex-presos políticos foi de 7,9% no governo Fernando Henrique, 3,4% no primeiro governo Lula da Silva, 3,6% no seu segundo governo e 1,8% no de Dilma Rousseff. Esses percentuais decrescentes têm a ver certamente com a questão geracional, na medida em que muitos dos perseguidos políticos e exilados, por questões etárias, foram saindo da vida pública. De toda forma, é importante notar a extensão das punições praticadas no decorrer do regime militar, cujos reflexos ainda estão presentes na política brasileira.

Tabela 10 – Ação política clandestina dos dirigentes durante a ditadura militar, por governo

Governo	Membros de organização clandestina	Presos políticos	Exilados políticos	Anistiados
Fernando Henrique	12,6%	7,9%	3,3%	3,4%
Lula da Silva I	11,1%	3,4%	2,7%	3,6%
Lula da Silva II	12,0%	3,6%	0,5%	2,1%
Dilma Rousseff	4,6%	1,8%	0,4%	2,1%

Escolaridade dos dirigentes públicos: Em primeiro lugar, há de se constatar que o nível de educação formal dos dirigentes públicos no Brasil é alto se considerarmos o quadro educacional do país como um todo. Pelos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, apenas 7,9% da população ti-

nam nível superior.¹⁰ Da mesma forma, observa-se que a fatia de pós-graduados vem aumentando significativamente entre esses dirigentes. O percentual de pós-graduados (especialização, mestrado e doutorado) no governo Fernando Henrique foi de 73,0% e passou para 80,9% no de Dilma Rousseff.

Tabela 11 – Nível de escolaridade dos dirigentes, por governo

Governo	Até o superior incompleto	Superior completo	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total
Fernando Henrique	1,2%	25,8%	23,4%	23,4%	26,2%	100,0%
Lula da Silva 1	1,7%	16,6%	32,8%	25,6%	23,3%	100,0%
Lula da Silva 2	3,4%	17,2%	28,1%	29,6%	21,7%	100,0%
Dilma Rousseff	2,1%	17,1%	24,6%	31,3%	24,9%	100,0%
Total	2,1%	19,2%	27,2%	27,5%	24,0%	100,0%

Tendo em vista o amplo debate sobre os problemas estruturais enfrentados pela escola pública no país e pelo ensino em geral nos níveis médio e fundamental, consideramos importante indagar em que tipo de escola estudaram os dirigentes públicos desses governos, se pública ou privada, durante o ensino fundamental e médio. Observamos que, acompanhando a tendência das classes mais educadas, a parcela de dirigentes públicos que, nessa etapa, estudou em escolas públicas é decrescente no decorrer dos sucessivos governos, com ligeiro aumento no setor privado. Quando se trata do ensino superior, a tendência se inverte, em dimensões mais profundas. A grande maioria formou-se no terceiro grau em escolas públicas, e número decrescente vem de escolas particulares.

A expressividade maior do ensino privado vai se manifestar nos cursos de especialização, e o setor público será majoritário quando se trata de mestrado *stricto sensu* e de doutorado. Esses dados sobre escolaridade, incluindo os cursos e faculdades, serão objeto do Capítulo 3. O que se pode adiantar é que estamos tratando de uma categoria altamente educada: no conjunto dos dirigentes, 24% têm o título de doutor, e apenas 19,2% têm *apenas* o título da graduação. Os não graduados são inexpressivos. Estamos, portanto, falando de uma elite burocrática, mas também de uma elite intelectual.

Filiação sindical dos dirigentes públicos: Especialmente no primeiro governo Lula da Silva, especulou-se sobre a alta participação de sindicalizados e de

10 Ainda segundo o IBGE, as regiões com mais pessoas formadas no ensino superior são, respectivamente, Distrito Federal (17,6%), São Paulo (11,7%) e Rio de Janeiro (10,9%). Fonte: Censo demográfico 2010, educação e deslocamento. Resultados da amostra, ISSN 1676-4935 (CD-ROM) ISSN 0104-3145 (meio impresso) © IBGE 2012.

sindicalistas nas esferas de governo. Mesmo levando em conta que as taxas de sindicalização no setor público são elevadas se comparadas ao setor privado (Cheibub & Locke, 1999; Cheibub, 2000), optou-se por aferir se houve um diferencial nos governos do PT ou apenas nos de Lula da Silva a esse respeito. Reunindo as duas dimensões, ou seja, sindicalistas e sindicalizados, perguntou-se aos nossos entrevistados como se situavam em relação a elas.

Definitivamente, a experiência do primeiro governo Lula da Silva é marcante do ponto de vista de maior participação do setor sindical entre os dirigentes públicos, como também é marcante a descontinuidade em relação a Dilma Rousseff, embora ambos sejam governos do PT. Esse é um tema sobre o qual teríamos que nos debruçar tendo em vista não só os problemas, mas também as possíveis vantagens desse tipo de prática.

Tabela 12 – Filiação sindical dos dirigentes públicos, por governo

Governo	Filiação a sindicatos	Filiação a centrais sindicais
Fernando Henrique	21,3%	0,4%
Lula da Silva I	45,3%	10,9%
Lula da Silva II	36,1%	11,6%
Dilma Rousseff	21,0%	3,9%
Total	30,9%	6,7%

No geral, 315 dos 1.030 dirigentes afirmaram ter filiação sindical. Deles, 121, ou 38,4%, eram também filiados a partidos, sendo 91, ou 75%, filiados ao PT. O que se nota, portanto, é um pertencimento superposto a partidos e sindicatos, especialmente no que toca ao caso do PT. Em geral, a malha associativa tende a ser cumulativa, como vamos observar ao longo do livro.

Tabela 13 – Participação em conselhos profissionais dos dirigentes nos três governos

Governo	Conselhos profissionais
Fernando Henrique	23,9%
Lula da Silva I	36,0%
Lula da Silva II	20,9%
Dilma Rousseff	19,6%
Total	25,1%

Tabela 14 – Participação dos dirigentes em movimentos sociais nos três governos

Governo	Movimentos sociais
Fernando Henrique	24,0%
Lula da Silva I	46,5%
Lula da Silva II	45,1%
Dilma Rousseff	34,2%
Total	37,4%

Com esses dados, mais uma vez nota-se a escalada de engajamento dos dirigentes públicos em diferentes interfaces com a sociedade, e também se observa a excepcionalidade dos governos Lula da Silva.

Organização do livro

O livro está organizado em cinco Capítulos. O primeiro, “Dirigentes públicos nos ministérios econômicos e sociais”, analisa o perfil dos ocupantes dos altos cargos da administração pública federal e compara dois ministérios da área econômica, Fazenda e Planejamento, com dois da área social, Saúde e Educação. Dialogando com a literatura nacional e internacional sobre cargos de confiança, burocracia e dirigentes públicos, evidencia especificidades no padrão de recrutamento desses dois conjuntos de ministérios, destacando o padrão de recrutamento mais técnico e menos engajado em questões de ordem política, social e sindical entre os dirigentes da área econômica. Na área social, nota-se, além de maior engajamento geral, níveis mais altos de escolaridade. Esse padrão foi mantido no Brasil durante o período estudado (1995-2012), com diferenças pontuais entre os governos do PSDB e do PT, destacando-se a excepcionalidade de um *boom* participativo no governo Lula da Silva.

O segundo Capítulo, “Mulheres na política: estudo sobre cargos de confiança”, trata da presença feminina dentro desse estrato da administração pública. A partir de ampla bibliografia, demonstra-se que a participação das mulheres na administração do Poder Executivo é menos investigada do que sua participação na política eleitoral. Nesse caso, o peso das famílias (*dinastias*) continua o mais importante fator para o sucesso eleitoral. Na esfera da administração, a nossa pesquisa valida as teses que enfatizam o mérito e a igualdade de oportunidades. Quando esses princípios estão presentes, a participação feminina torna-se também mais igualitária. Na ausência de uma cultura mais generosa com as questões de gênero no Brasil, as regras de concurso público ainda são a plataforma mais segura para maior equidade entre homens e mulheres no campo do trabalho.

O terceiro Capítulo, “Saberes na administração pública: as ciências sociais importam?”, examina escolaridade dos dirigentes, titulação, escolas e cursos. Demonstramos que, nos dizeres de Bourdieu, esse grupo, pela sua qualificação e *expertise*, pode ser nomeado como uma nobreza de Estado. Mostra-se também que, ao contrário de alguns países europeus, não há no Brasil escolas que possam ser definidas como núcleos formadores da alta administração pública. Quanto aos cursos, há grande dispersão, com decréscimo de profissões tradicionais, como direito, medicina e engenharia. Entre as novas profissões, chama a atenção a presença de cientistas sociais, o que nos levou a indagar por que essa e não outra nova profissão figura atualmente entre as principais. Argumenta-se tratar de curso generalista, característica demandada hoje em muitas atividades, mas que dispõe de alta capacidade intelectual para manusear métodos investigativos de pesquisa, análise e projetos.

O quarto Capítulo, “Cargos de confiança na Presidência da República e nas áreas social e de desenvolvimento no Brasil”, visa detectar possíveis diferenças no perfil dos dirigentes das áreas mencionadas. As áreas social e de desenvolvimento destinam-se à elaboração de políticas públicas. A Presidência, por sua vez, é um campo de articulação política crucial para o funcionamento dos sistemas presidencialistas. A conclusão geral é a de que o perfil dos dirigentes apresenta distinções conforme a área examinada, com diferenças perceptíveis em quesitos como cursos de graduação, exercício de funções anteriores no Executivo, filiação partidária e participação em movimentos sociais. A Presidência situa-se em posição intermediária em relação às outras duas áreas em boa parte dos aspectos. O destaque vai para o elevado número de dirigentes não servidores, em sua maior parte com experiência em cargos de direção e em outros postos no Executivo e até mesmo no Legislativo. Esses não servidores da Presidência são mais engajados em movimentos sociais, o que possibilitaria a essa área fazer a interface não só com a política formal, mas também com novas demandas emergentes na sociedade.

O Capítulo final, “Panorama sociopolítico dos ministros brasileiros na Nova República”, oferece um quadro denso da composição ministerial do Brasil entre 1985 e 2014, e dá ênfase especial aos aspectos político-partidários e às carreiras políticas. Mostra-se a alta concentração de ministros provenientes das regiões mais desenvolvidas e a alta partidarização do ministério, ao contrário do que vem ocorrendo na maior parte das democracias europeias, mesmo as parlamentaristas. No que toca a gênero e etnia, atesta-se a precária democratização desse espaço de poder. Com idade média avançada ao longo de todo o período, os ministros,

ao serem nomeados, já percorreram longa carreira no Executivo e no Legislativo. Trata-se de grupo recrutado na elite política e social que não reúne necessariamente habilidades específicas para os cargos que ocupa, mas que tem papel crucial para o exercício do presidencialismo praticado no Brasil. São nomeados atendendo estritamente à lógica partidária da coalizão no poder visando à governabilidade, mas não à qualidade do governo. São esses ministros, orientados pelos interesses de seus partidos e redutos, que têm a palavra final sobre o corpo técnico de dirigentes definido aqui como altamente qualificado.



Apêndice

Áreas de governo selecionadas para análise

A quantidade de ministérios e as mudanças de nomenclatura e de atribuições dos ministérios no Brasil impedem uma classificação rigorosa por áreas. Por aproximação, reunimos os ministérios existentes durante o período examinado em oito grupos, como segue.¹

1. **Economia, Finanças, Gestão e Planejamento** (N: 164): Banco Central do Brasil; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; Ministério da Fazenda; Ministério da Economia; Ministério do Planejamento; Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
2. **Ciência, Educação, Cultura e Lazer** (N: 142): Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério do Esporte; Ministério do Esporte e Turismo; Ministério do Turismo.
3. **Justiça, Fiscalização e Regulação** (N: 62): Advocacia-geral da União; Corregedoria Geral da União; Ministério da Justiça.
4. **Desenvolvimento Econômico e Fomento** (N: 196): Ministério da Agricultura e Reforma Agrária; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Indústria, Comércio e Turismo; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Integração Nacional; Ministério das Cidades; Ministério das Comunicações; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério dos Transportes; Ministério Extraordinário de Política Fundiária; Ministério Extraordinário de Reforma Agrária; Ministério Extraordinário para Articulação de Ações na Amazônia Legal; Ministério Extraordinário para Assuntos de Irrigação; Ministérios da Pesca e da Agricultura; Secretaria de Aviação Civil; Secretaria de Micro e Pequena Empresa; Secretaria de Portos da Presidência da República; Ministério do Interior; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca.
5. **Meio Ambiente e Direitos Humanos, Raciais e Étnicos** (N: 59): Ministério da Amazônia Legal e Meio Ambiente; Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; Ministério de Desenvolvimento Urbano

¹ Do total de 1.030 pesquisados, não se conseguiu precisar a área de atuação de 135 dirigentes públicos, ou porque atuaram em mais de uma área, ou porque não foram identificados dentro da tipologia criada.

e Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria do Meio Ambiente.

6. **Defesa e Relações Exteriores** (N: 30): Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Defesa; Ministério Extraordinário de Assuntos de Integração da América Latina.
7. **Saúde, Trabalho e Seguridade Social** (N: 135): Ministério da Integração Social; Ministério da Previdência e da Assistência Social; Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; Ministério do Bem-estar Social; Ministério do Trabalho e Administração; Ministério do Trabalho e da Previdência Social; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério Extraordinário da Criança; Secretaria de Estado de Assistência Social.
8. **Presidência da República** (N: 117): Casa Civil; Casa Militar da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Gabinete Pessoal do Presidente da República; Ministério Extraordinário de Coordenação de Assuntos Políticos; Ministério Extraordinário de Projetos Especiais; Ministério Extraordinário de Reforma Institucional; Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Presidência da República; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; Secretaria de Estado de Comunicação de Governo; Secretaria de Imprensa e Porta-voz da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais; Secretaria Geral da Presidência da República.

Capítulo 1

Dirigentes públicos nos ministérios econômicos e sociais

Maria Celina D'Araujo

Julia Petek

Introdução

A bibliografia que analisa a alta administração pública no Brasil a partir dos anos 1930 tem sido consistente em afirmar que as áreas econômicas vinculadas ao desenvolvimento industrial tiveram quadros diferenciados e tecnicamente superiores em relação às demais áreas de governo. Mesmo levando em conta que o tema da industrialização não é o mais urgente no Brasil nas últimas décadas, a questão econômica tem sido um dos mais importantes eixos da ação governamental, tendo em vista especialmente as políticas anti-inflacionárias e de crescimento. Nossa proposta é mostrar se esse padrão distinto continuou com a democracia de 1988 e a partir de quais indicadores poderíamos demonstrá-lo. Elegemos como empiria, para o período de 1995 a 2012, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, representando a área econômica, e os da Saúde e Educação como exemplos da área social.

A literatura internacional sobre a alta administração pública na Europa e Estados Unidos lida com o tema levando em conta os assuntos de Estado como um todo, a relação entre os poderes, entre economia e política, perfil acadêmico, capacitações, ideologia, profissionalismo, mérito e meritocracia, e muito especialmente o esgotamento ou não da ideia weberiana de burocracia. No caso do Brasil, ainda não há estudos com essa abrangência. O tema foi abordado tendo como eixo principal as relações do Estado com o desenvolvimento econômico (Lafer, 1975; Geddes, 1994; Nunes, 1997; Schneider, 1994). Depois das reformas de Estado dos anos 1990, retomou-se a discussão sobre o perfil dos novos altos funcionários, aos quais se passou a denominar dirigentes públicos (Longo, 2003). Mas, também nesse caso, tem-se marcado a diferença entre a burocracia da área econômica em relação às demais sem haver, contudo, um detalhamento específico para tal diferenciação (Loureiro, Abrucio & Rosa, 1998; Lopez & Praça, 2015a).

Uma rápida mirada internacional comprova as diferenças nos estudos nacionais e internacionais. Em 1981, Aberbach, Putnam e Rockman publicaram importante livro sobre composição, percepção e funções da alta burocracia em vários países da Europa. Tratava-se de longa pesquisa quantitativa e qualitativa que envolveu 10 anos de atividades e que atestava o grau de envolvimento político da alta burocracia, sua formação, ideologia, relações com o Poder Executivo e com os congressistas. Os países estudados foram Inglaterra, França, Alemanha Ocidental, Itália, Holanda, Suécia e Estados Unidos. O livro tornou-se um clássico no sentido de mostrar que, mesmo com variações em cada um dos países estudados, esses altos burocratas, a rigor, não eram apenas cumpridores de ordens ditadas pelos políticos. Colaboravam na formulação de políticas, tinham suas preferências, dialogavam com o governo, partidos ou ministros. Em suma, era uma elite de alta administração que escapava cada vez mais da ideia weberiana de burocracia.

Anos mais tarde, nova pesquisa revisitou vários desses grupos confirmando as tendências então percebidas. Os resultados foram publicados na revista *Governance* em 2003, abordando quatro daqueles países (Inglaterra, Estados Unidos, Suécia, Alemanha Ocidental) e incluindo a Bélgica. Nesse número, que recebeu introdução de Aberbach (2003), afirma-se que as conclusões dos autores que participaram dessa nova rodada de investigação são as de que as funções tradicionais dos administradores de alto nível são prover aconselhamento, *expertise* e memória histórica para os chefes políticos que passam a ocupar importantes cargos no governo. Essas pessoas vêm de classes médias altas e urbanas, com educação superior realizada, em geral, nas melhores universidades de seus países, julgam-se tanto conselheiros quanto administradores e se sentem, em geral, confortáveis com os aspectos políticos das funções que ocupam. Nesse e em outros estudos, embora com as devidas peculiaridades de cada país, não se faz uma diferenciação enfática entre setores específicos de atuação da burocracia, quase sempre considerada em seu conjunto.

Na América Latina, Barbara Geddes (1994), assim como Ben Schneider (1994), é pioneira no estudo das capacidades estatais oferecidas pela burocracia. Eles se detêm mais no caso brasileiro, levando em conta as relações entre burocracia e desenvolvimento. Ambos entendem que o Brasil foi o país mais bem-sucedido na região, em termos econômicos, especialmente no que toca à industrialização. A elite política brasileira, sempre avessa a grandes reformas, permitia que uma burocracia qualificada empreendesse mudanças de qualidade no setor econômico sem ferir interesses politicamente dominantes.

Corroborando as conclusões a que também chegaram Nunes (1997) e Lafer (1975), Geddes (1994) afirma que, no Brasil e em alguns países vizinhos, criaram-se zonas insuladas na área de desenvolvimento para que o sistema de clientela pudesse operar com desembaraço em outros setores. É com base em argumentos similares que Peter Evans (1993; 2004) analisa o sucesso industrial brasileiro e seus problemas na área social e administrativa. Schneider (1994), por sua vez, estudou também carreiras no serviço público no Brasil, nos anos 1970-1980, e concentrou suas análises na área industrial. Concluiu que nomeações pessoais de caráter técnico mais do que critérios institucionais estruturaram o poder no Brasil no que toca à industrialização. Observa que cargos de confiança responderam mais pelo sucesso da política industrial do que as organizações burocráticas do Estado. Ou seja, no caso do Brasil, durante a ditadura militar, burocracias pouco institucionalizadas produziram estabilidade nas políticas de industrialização. Segundo ele, isso teria sido possível graças à nomeação de quadros de excelência em caráter pessoal, vinculados a projetos específicos.

Mathias (2004) examina o nível de militarização da burocracia econômica durante os governos militares (1964-1985) e, assim como Schneider, conclui que a área econômica foi a mais preservada das pressões clientelistas, civis e militares. A autora informa que, no período, sem considerar o cargo de ministro, o índice de militarização do Ministério da Fazenda foi de 3,2%, enquanto o de Comunicações e o de Transportes alcançou, respectivamente, 68,7% e 50%. Ou seja, em tempos discricionários, a burocracia econômica foi preservada das pressões dos donos do poder, civis ou militares.

Ainda no caso brasileiro, Loureiro, Abrucio e Rosa (1998) constataram que a alta burocracia federal do Ministério da Fazenda no período do governo Fernando Henrique atuou de forma híbrida, com posições de caráter político e burocrático, próximo do que se denomina *policemakers*, corroborando ideias constantes no trabalho de Aberbach, Putman e Rockman (1981). Loureiro, Abrucio e Rosa (1998: 50) afirmam que historicamente, pela sua própria natureza institucional, os aspectos técnicos no Ministério da Fazenda destacaram-se em relação aos aspectos políticos, caracterizando uma diferenciação de composição entre os ministérios econômicos e outros ministérios considerados “gastadores”.

Nesse mesmo trabalho, fazem uma análise da composição dos três mais altos níveis dos cargos de direção do Ministério da Fazenda em relação ao conjunto dos dirigentes da União, observando que possuíam, à época, nível de escolaridade superior à média e que eram oriundos, principalmente, do quadro institucional do Executivo

federal, embora não necessariamente do próprio ministério. Acabam por concluir que as nomeações para o alto escalão têm caráter político, no sentido de afinidades entre políticos e burocracia, apesar de o Ministério da Fazenda ainda ser considerado aquele que detém as nomeações mais técnicas (Loureiro, Abrucio & Rosa, 1998).

Em trabalho mais recente, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) retomam a discussão sobre a relação entre política e burocracia, e a análise dos *policymakers* no Brasil, tendo também como foco a consolidação da burocracia como ator relevante do processo decisório nas políticas econômicas. Independentemente das consequências positivas ou negativas de tal processo, demonstram como esse padrão mais técnico é mantido após a redemocratização em 1988. Observam um monopólio das decisões da área econômica por certos segmentos burocráticos, não só de funcionários de carreira (principalmente, Banco Central e ministérios da Fazenda e do Planejamento), mas também de profissionais oriundos do setor privado (meio universitário e mercado financeiro). Essas áreas permaneceriam mais restritas à influência do Congresso, dos partidos políticos e das pressões populares.

Por sua vez, Lopez e Praça (2015a), analisando os critérios acionados pelos parlamentares e partidos políticos para distribuição dos cargos DAS no Brasil, também afirmam que a divisão dos cargos de confiança do Executivo federal responde à lógica do presidencialismo de coalizão, em que o presidente eleito utiliza essas nomeações para compor uma maioria no Congresso. Segundo os dois autores, contudo, não há uma lógica unívoca, mas variações entre áreas de governo e entre governos. Dentro dessas variações, os autores destacam algumas características. Primeiramente, existem áreas de governo nas quais o espaço para nomeações partidárias é menor, como no caso do Ministério da Fazenda. Essas áreas seriam consideradas “ilhas burocráticas”, ou seja, áreas que “gozam de maior autonomia na seleção e indicação dos nomes” (Lopez & Praça, 2015: 38). Essas ilhas, encontradas tipicamente nas áreas econômicas dos governos, requerem conhecimento técnico e também têm maior tradição administrativa baseada no funcionalismo de carreira. Outras áreas, em particular as áreas de políticas sociais e de infraestrutura, ficam mais sujeitas às influências das disputas partidárias na constituição de seus quadros dirigentes. Como conclusão geral sobre as nomeações aos cargos DAS afirmam que, apesar da diversidade de situações, os dados mostram que há na área econômica, em geral, domínio técnico maior. Assim, existe uma combinação entre técnica e política para as nomeações desses cargos. Isso significa que qualificação técnica mínima para as nomeações é necessária, mesmo sendo politicamente influenciadas.

Metodologia

Vimos até aqui a convergência entre os autores quanto à especificidade dos altos quadros da burocracia econômica e observamos que os indicadores para tanto enfatizam seu recrutamento técnico e funcional. Nossa pesquisa vai além, detalhando perfis pessoais desses dirigentes, contribuindo dessa forma para o melhor entendimento desse grupo e da burocracia federal. Aponta ainda para a necessidade de discutir benefícios ou problemas nos enlaces entre burocracia de Estado e sociedade.

Tendo em mente o debate anterior, vamos observar empiricamente como se explicita a distinção no recrutamento e no perfil dos dirigentes públicos brasileiros dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, de um lado, e da Saúde e Educação, por outro, no período de 1995 a 2012, ou seja, incluindo os governos de Fernando Henrique (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) e os dois primeiros anos de Dilma Rousseff (2011-2012). Esses dirigentes referem-se aos ocupantes de cargos de direção e assessoramento superiores níveis 5 e 6 (DAS 5 e 6) e aos cargos de natureza especial (NE) do Executivo federal.

Trabalharemos aqui com estes três últimos níveis como um conjunto, denominando-os dirigentes públicos. Estamos tratando de pessoas que ocuparam secretarias de Estado, foram secretários-gerais de ministérios, assessores de ministros e da Presidência da República, entre outros. Em suma, trata-se da alta cúpula da administração pública brasileira.

A exemplo do que foi feito por D'Araujo (2009), a pesquisa foi realizada mediante entrevistas e respostas a questionários respondidos por escrito ou presencialmente, ao longo de 10 anos, e ainda por meio de informações biográficas extraídas de fontes oficiais, entre elas o *Diário Oficial da União*. A pesquisa, financiada pela Fundação Ford, permitiu a formação de um banco de dados contendo informações sobre 1.030 dirigentes, distribuídos em todos os ministérios e englobando governos de Fernando Henrique, Lula da Silva e Dilma Rousseff.

O total pesquisado para os quatro ministérios analisados neste Capítulo é descrito na Tabela 1.¹ Compreende 268 pessoas, ou seja, 26% do total de 1.030 dirigentes pesquisados. O número de cargos destinados a esses dirigentes em cada

1 Além dos dirigentes desses ministérios (que, por vezes, foram denominados secretarias), consideramos os seguintes órgãos a eles vinculados: Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Superintendência de Seguros Privados, Fundação Nacional de Saúde, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

um dos quatro ministérios tem variado de governo a governo. Nossa amostra é, contudo, expressiva e consistente se considerarmos que o quantitativo de postos para cada ministério estudado situou-se entre 40 e 60 nas quatro pastas, tomando como base o primeiro governo Lula da Silva (D'Araujo, 2009: 140). Tendo isso em conta, e mesmo considerando a menor taxa de respostas no Ministério da Fazenda no governo Dilma Rousseff, a análise a seguir deve ser considerada metodologicamente segura.

Tabela 1 – Total de dirigentes pesquisados para os Ministérios da Fazenda e Planejamento e Saúde e Educação (1995-2012) (N)

	Governo Fernando Henrique	Governo Lula da Silva	Governo Dilma Rousseff	Total por ministério
Ministério do Planejamento	33	33	24	90
Ministério da Fazenda	23	44	8	75
Ministério da Saúde	11	26	14	51
Ministério da Educação	11	26	15	52
Total por governo	78	129	61	268

A escolha desses quatro ministérios se deu por duas razões. A primeira está relacionada com a participação dessas pastas no orçamento da União. Os Ministérios da Saúde e Educação foram selecionados como representantes da área social porque, depois do da Previdência Social, representam os maiores orçamentos do país. No ano 2015, o Ministério da Saúde recebeu 7,15% do orçamento da União, e o da Educação, 6,1%, representando, respectivamente, o segundo e o terceiro lugares entre os ministérios. Logo abaixo veio o Ministério da Defesa, com 4,82%, e o do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com 4,45%. Os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, representados aqui como ministérios da área econômica, receberam, respectivamente, 1,26% e 1,88%.² Em segundo lugar, os dois grupos de ministérios têm funções opostas. Fazenda e Planejamento são os principais responsáveis pela arrecadação e pelo orçamento da União, ou seja, pela capacidade extrativa do Estado, enquanto os outros dois reúnem as pastas que, por sua natureza, despendem mais recursos.

2 LOA, Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-loa/anexo-ii-despesaorcamentofiscaleseguridadeso-cialpororgaoorcamentario.pdf> (último acesso: 25 mar. 2018).

Comparando os quatro ministérios: Fazenda, Planejamento, Saúde e Educação

Nosso objetivo principal nessa etapa da pesquisa é demonstrar, com base em dados empíricos, se em tempos democráticos foi mantido um padrão diferenciado no recrutamento e no perfil dos dirigentes públicos nos Ministérios da Fazenda e Planejamento, ditos econômicos, e nos da Saúde e da Educação, representando a área social. E, ainda, se ocorreram diferenças a esse respeito nos três governos.

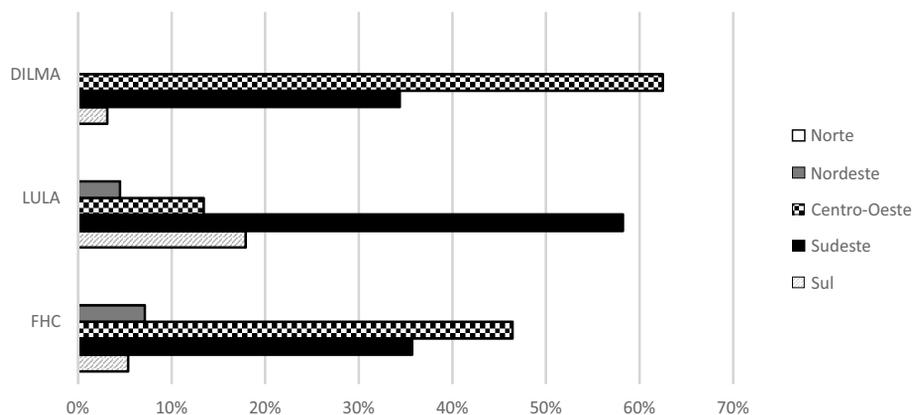
Para a realização desses objetivos, vamos trabalhar com seis conjuntos de dados: 1) recrutamento regional, com ênfase no recrutamento endógeno em Brasília; 2) vínculos profissionais do dirigente com o órgão de origem em que irá trabalhar, com outros setores do serviço público federal, estadual e municipal, e com a iniciativa privada; 3) escolaridade do dirigente e de seu pai e mãe; 4) filiação a partidos políticos; 5) vínculos com sindicatos; 6) enlances com movimentos sociais. Levaremos ainda em conta as diferenças entre os governos, chamando a atenção ao fim de que, mesmo dada a excepcionalidade do governo Lula da Silva, o padrão diferenciado na área econômica se manteve.

Recrutamento dos dirigentes públicos

Ao analisar a região do Brasil em que os dirigentes públicos foram recrutados, verifica-se a marcante presença daqueles oriundos da região Sudeste, polo socioeconômico do país, detentor da maior parcela da renda nacional e da maior concentração de universidades. Em segundo lugar vem o Centro-Oeste, representado principalmente por Brasília, que aumenta a sua participação nesse segmento da administração, indicando crescente recrutamento interno à burocracia federal, fenômeno que necessita ser mais estudado. Essa distribuição regional é especialmente marcante na área econômica.

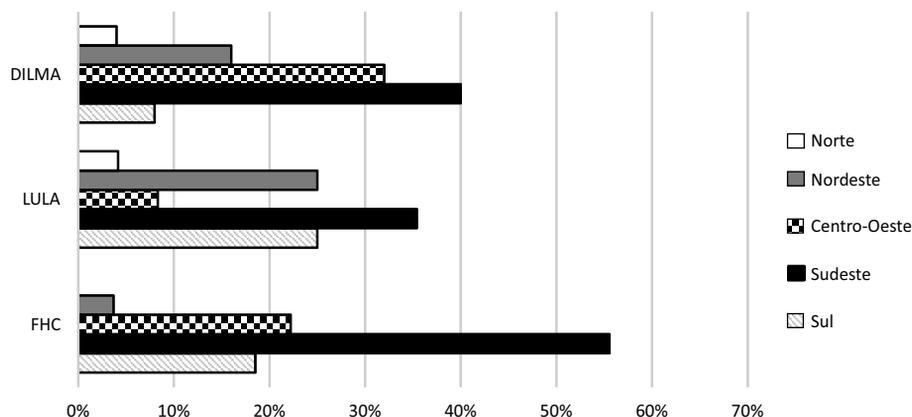
Outra observação é que o padrão de recrutamento não é igual para todos os presidentes. O governo Lula da Silva destoou em relação ao seu antecessor e ao de Dilma Rousseff em ambas as áreas. O Gráfico 1 mostra que Dilma Rousseff está mais perto de Fernando Henrique do que de Lula da Silva no que toca ao recrutamento regional de seus dirigentes na área de economia e finanças. Ambos mantiveram Brasília como importante fonte de recrutamento nessa área. Essa mesma dissonância entre Dilma Rousseff e Lula da Silva, bem como o padrão mais aproximado entre Dilma Rousseff e Fernando Henrique, será observada em outros aspectos no decorrer do Capítulo. Além disso, no cômputo geral, o governo Lula da Silva, mesmo privilegiando o Sudeste nas pastas econômicas, foi o que mais agregou dirigentes de outras regiões do país. Essa é uma das singularidades desse governo, conforme destacaremos no decorrer do texto.

Gráfico 1 – Ministérios do Planejamento e da Fazenda: dirigentes públicos por região de procedência (1995-2012)



No caso dos Ministérios da Saúde e da Educação, conforme o Gráfico 2, o Sudeste predomina, em grau menor. Há uma distribuição mais homogênea entre as regiões, embora a região Norte esteja sempre escassamente representada. Foi também no governo Lula da Silva que se deu o recrutamento mais equilibrado entre todas as regiões nos ministérios sociais. Mais uma vez, Dilma Rousseff afasta-se do padrão Lula da Silva. Apesar disso, ao contrário do Gráfico anterior, nota-se uma distribuição regional mais equilibrada nos governos do PT, provavelmente refletindo a força local dos partidos e dos movimentos classistas.

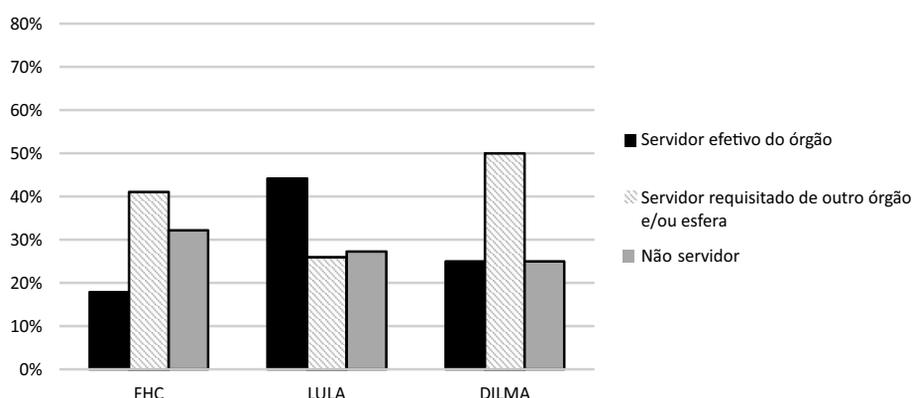
Gráfico 2 – Ministérios da Saúde e da Educação: dirigentes públicos, região de procedência (1995-2012)



Vínculos dos dirigentes com os setores público e privado

Outra forma de estudar o recrutamento é examinar de que setores do mercado de trabalho vieram os ocupantes desses cargos. Um indicador importante para avaliar a experiência profissional desses dirigentes é o tipo de vínculo que mantinham com o serviço público antes de assumirem o cargo. Para tanto, perguntamos aos pesquisados se tinham vínculos com o serviço público e, em caso afirmativo, que tipo de vínculo era esse. Como critério geral, os dados oficiais apresentam quatro situações nas quais se pode enquadrar a proveniência dos dirigentes públicos: servidores efetivos do órgão em que passam a atuar; servidores requisitados em outros órgãos federais ou em estados e municípios; não servidores; aposentados, cuja presença foi gradativamente desaparecendo e, por isso, não são considerados em nossos dados. Para essa análise, temos os Gráficos 3 e 4, que mostram diferenças marcantes entre os dois conjuntos de ministérios, mesmo considerando, mais uma vez, a excepcionalidade do governo Lula da Silva. Na área econômica, esse governo privilegiou o recrutamento dentro dos próprios ministérios, enquanto Fernando Henrique e Dilma Rousseff distribuíram mais equitativamente o tipo de recrutamento funcional. Por outro lado, a participação de pessoas oriundas da iniciativa privada nos ministérios econômicos mantém-se expressiva ao longo dos três governos, embora com pequena queda: de 32% no governo Fernando Henrique para 25% no governo Dilma.

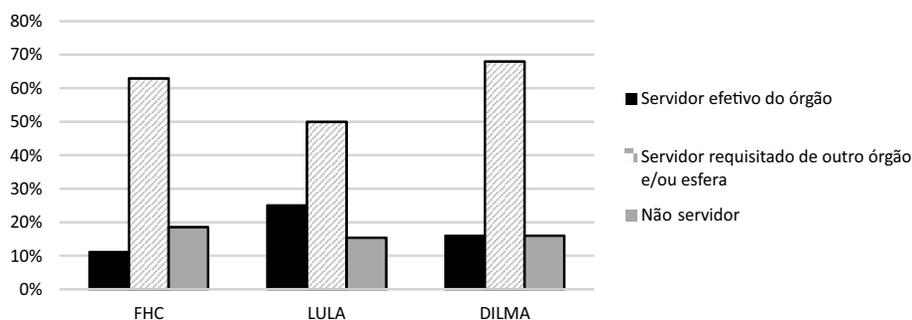
Gráfico 3 – Ministérios do Planejamento e da Fazenda: dirigentes públicos, por tipo de vínculo profissional (1995-2012)



Em que pese, de novo, a particularidade de Lula da Silva, há um padrão de distribuição equilibrado entre os três governos no que toca ao recrutamen-

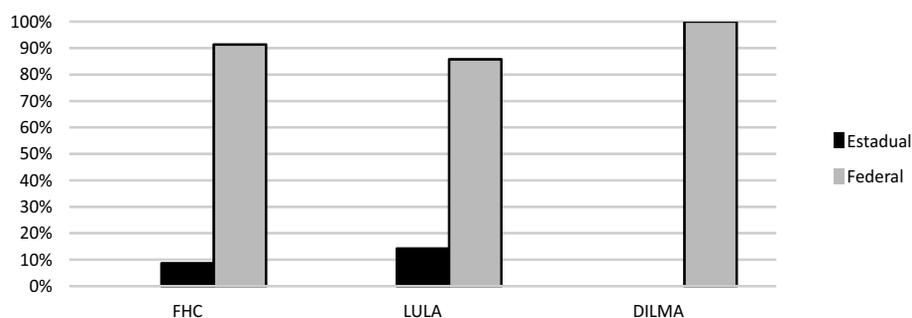
to de funcionários públicos para a área econômica. O diferencial do governo Lula da Silva foi recrutar especialmente funcionários dentro dos próprios ministérios econômicos. A mesma estabilidade relativa ocorre na área social, com a especificidade de que ali o recrutamento em outros órgãos ou esferas foi sempre predominante.

Gráfico 4 – Ministérios da Saúde e da Educação: dirigentes públicos, por tipo de vínculo profissional (1995-2012)



A particularidade do Gráfico 4, que demonstra recrutamento majoritário fora do órgão em que o dirigente passará a atuar na área social, nos faz indagar em que esferas, além da federal, os dirigentes não pertencentes aos ministérios foram selecionados, se nos estados ou nos municípios.

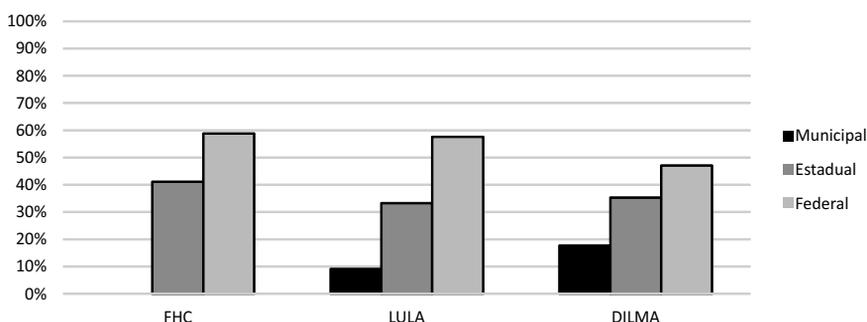
Gráfico 5 – Ministérios do Planejamento e da Fazenda: dirigentes públicos, servidores, por esfera da União em que foram requisitados (1995-2012)



A primeira constatação é que, entre os servidores públicos da área econômica, o nível federal é o principal fornecedor de técnicos para ocupar os cargos de dirigentes nas pastas do Planejamento e da Fazenda, contrastando com o que ocorre nos dois outros ministérios. A esfera municipal só aparece no governo

Lula da Silva, com forte incidência na pasta da Saúde, com tendência crescente no governo Dilma Rousseff. Nas pastas econômicas, praticamente todos os dirigentes são oriundos do serviço público federal, com pequena queda em Lula da Silva. Ou seja, embora os dirigentes públicos indicados para a área econômica não fossem provenientes desses dois ministérios, já atuavam na área federal, indicando que devem pertencer a carreiras mais consolidadas e testadas dentro do serviço público. Nesse sentido, podem ser considerados mais técnicos, como sugere a bibliografia examinada anteriormente.

Gráfico 6 – Ministérios da Saúde e da Educação: dirigentes públicos, servidores, por esfera da União em que foram requisitados (1995-2012)



Na área social (Saúde e Educação), é notória uma tendência decrescente no recrutamento na área federal desde o governo Fernando Henrique. Por outro lado, o plano municipal, que não tinha presença entre os dirigentes no governo do PSDB, passou a contar com participação crescente, chegando a 18% a partir dos governos do PT.

Vimos até aqui que, mesmo com os diferenciais do governo Lula da Silva, o Sudeste e Brasília são os principais provedores dos dirigentes da área econômica e que o Sudeste caminha isolado como principal provedor de dirigentes para a área social, embora com presença maior de outras regiões. Vimos também que a área econômica compõe-se de funcionários recrutados especialmente no serviço público federal, com maior presença do setor privado. Na área social, o recrutamento mantém-se ao longo do período em órgãos públicos diferentes daqueles em que os dirigentes atuarão e também fora do serviço federal. Há forte presença de estados e municípios depois da chegada do PT ao poder.

Na área econômica, os dirigentes provenientes do setor público, como vimos, já ocupavam funções no serviço público federal, o que deve ser um indicador de carreiras mais estabelecidas e de saberes mais consolidados e, talvez, de maior in-

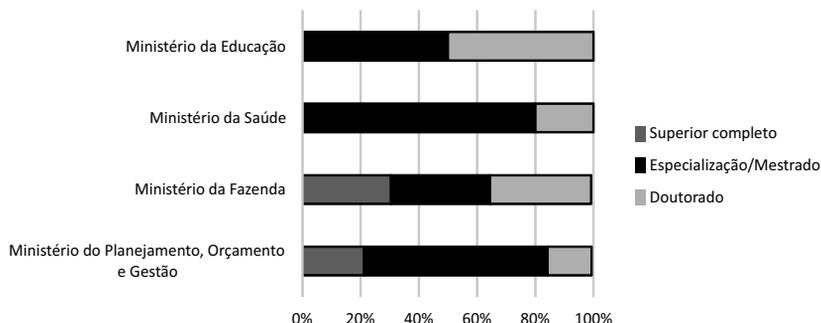
sulamento. De outra parte, a maior presença de funcionários públicos oriundos de estados e municípios na área social pode indicar a maior capilaridade desse setor.

Esse conjunto de indicadores caminha no sentido de assinalar um diferencial de recrutamento dos dirigentes na área econômica. Veremos a seguir quais distinções aparecem no que toca ao perfil acadêmico.

Escolaridade dos dirigentes

Neste tópico, analisamos a escolaridade dos dirigentes públicos e também a escolaridade de seus pais. Isso ajuda a compreender não somente o nível de estudo dos dirigentes, o que é um indicador de situação de classe, mas também a possível ascensão social em comparação com o nível educacional dos pais. De modo geral, observamos que o nível de educação formal dos dirigentes públicos no Brasil é alto. Como demonstram os Gráficos 5, 6 e 7 separados por governos, praticamente todos têm pelo menos a graduação completa, enquanto apenas 11,3% da população têm essa titulação, segundo o Censo do IBGE de 2010, publicado em 2012.³

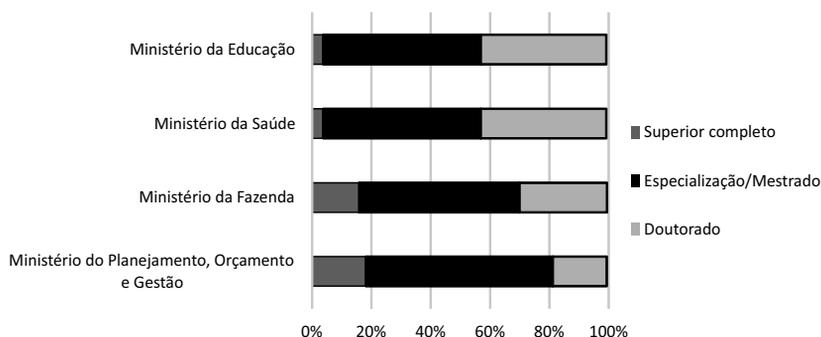
Gráfico 7 – Governo Fernando Henrique: dirigentes públicos, por nível de escolaridade (1995-2002)



Para o governo Fernando Henrique, a maior titulação acadêmica está no Ministério da Educação, e a menor, no Ministério da Fazenda, área considerada profissionalmente mais técnica e mais eficiente pela literatura. Os Ministérios da Educação e da Saúde têm 100% de seus dirigentes com título de pós-graduação, o primeiro com 50% de doutores, e o segundo com 30%. Nos outros dois ministérios, Fazenda e Planejamento, cerca de um quarto possui apenas o superior completo. No governo Lula da Silva, essa situação praticamente se repete, embora “apenas graduados” passem a constar em todos os ministérios.

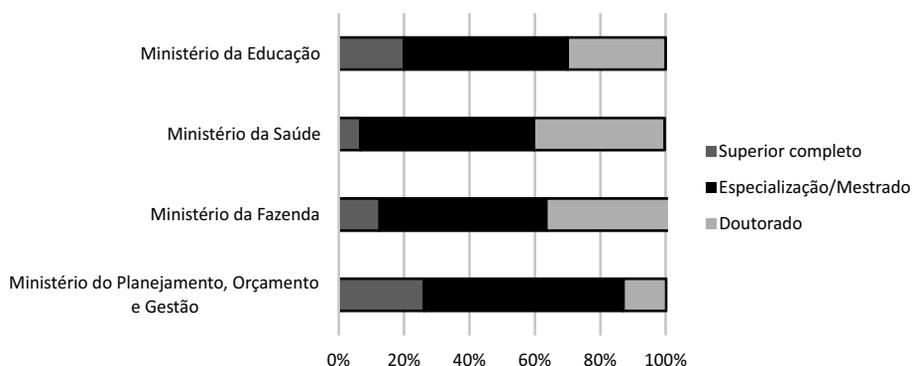
³ <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,so-11-3-da-populacao-adulta-tem-faculdade-diz-ibge,975640> (último acesso: 25 mar. 2018).

Gráfico 8 – Governo Lula: dirigentes públicos, por nível de escolaridade (2003-2010)



No governo Lula da Silva, o Ministério da Educação permanece como o mais escolarizado, ao lado do da Saúde. Em ambos, 38% dos dirigentes têm mestrado, e 42% têm doutorado. Quanto aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, continuam com maior porcentagem de dirigentes com “até superior completo”, embora a titulação seja maior que no governo anterior. No cômputo geral, contudo, os dois continuam sendo os menos escolarizados, o que *não* nos permite falar de uma elite mais preparada do ponto de vista intelectual se tomarmos em conta apenas a titularidade acadêmica.

Gráfico 9 – Governo Dilma Rousseff: dirigentes públicos, por nível de escolaridade (2011-2012)



No governo Dilma Rousseff, permanece alto o número dos que apenas terminaram a graduação. Os níveis de especialização e mestrado continuam expressivos, mas, no conjunto, diminui a porcentagem de dirigentes com doutorado, apesar de o país produzir mais doutores a cada ano. O Ministério da Saúde passa a ser aquele com maiores níveis de titularidade: 93% dos dirigentes fizeram pelo

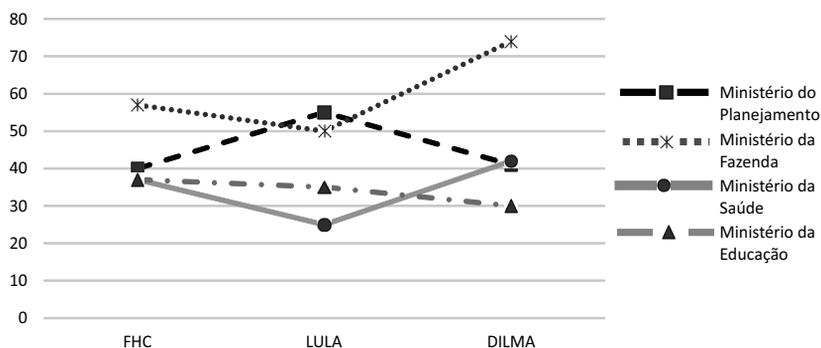
menos uma etapa da pós-graduação. No Ministério da Fazenda, aumenta a porcentagem de pessoas com especialização, mestrado e doutorado, a mais alta da série dos três governos, mas o mesmo não ocorre no Planejamento.

Como linha geral, podemos ressaltar que, em todos os governos, os Ministérios da Educação e Saúde são aqueles com maiores porcentagens de dirigentes públicos que efetuaram cursos de pós-graduação. Os ministérios econômicos, por sua vez, em todos os três governos, apresentam menor titulação acadêmica, e esse pode ser um indicador de carreiras mais técnicas ou de burocracias mais isoladas. Apesar das diferenças, é importante ressaltar o alto nível educacional dos dirigentes públicos nos quatro ministérios, em todos os governos. São uma elite intelectual em um país que mal consegue alfabetizar suas crianças.

Escolaridade dos pais dos dirigentes públicos

O nível de escolaridade dos pais dos dirigentes públicos pesquisados nos quatro ministérios pode ser um indicador de origem de classe. Para tanto, destacamos desde aqueles que concluíram o curso superior até os que chegaram ao doutorado. De imediato chama a atenção o fato de que os dirigentes da Fazenda e do Planejamento provêm de famílias cujo pai é mais educado, símbolo, em geral, de pertencimento a classes médias. O ponto de destaque é o Ministério da Fazenda, sintomaticamente o que tem a mais alta extração social quando se trata da educação do pai e também da mãe.

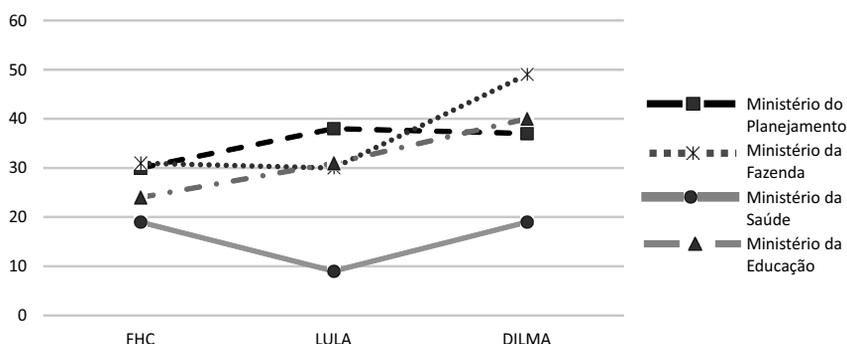
Gráfico 10 – Dirigentes públicos cujo pai tem escolaridade que vai desde a universidade completa até o doutorado, por governo (1995-2012)



No caso da escolaridade das mães dos dirigentes públicos, utilizaremos as mesmas categorias de análise do nível de escolaridade do pai, ou seja, aquelas que completaram o ensino superior ou que avançaram até concluir o doutorado. A

constatação mais marcante é que as mulheres são menos escolarizadas, como seria de esperar nessa geração. Contudo, são mais escolarizadas quando seus filhos são dirigentes do Ministério da Fazenda.

Gráfico 11 – Dirigentes públicos cuja mãe tem escolaridade que vai desde a universidade completa até o doutorado, por governo (1995-2012)



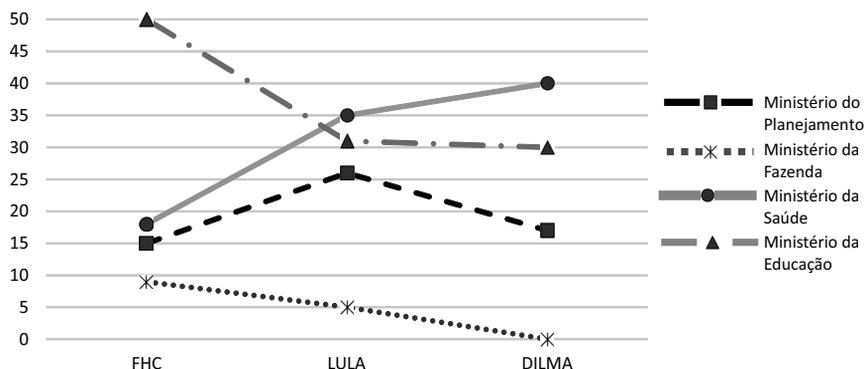
Uma informação adicional a tirar desses dados é a de que, no decorrer dos 20 anos abordados na pesquisa, nota-se que a escolaridade das mães aumentou, à exceção do caso do Ministério da Saúde. Esse indicador, que ajuda a entender a origem de classe dos dirigentes, também auxilia a entender a expansão, ainda que lenta, dos níveis educacionais das mulheres do país e as possibilidades de ascensão social.

Filiação partidária dos dirigentes

Sobre o perfil político dos dirigentes públicos, trabalharemos com duas variáveis: filiação a partidos políticos ao assumirem o cargo e a qual partido eram filiados. Nossos dados mostram que, entre *todos* os ocupantes de cargos de DAS 5 e 6 e NE do governo Fernando Henrique, cerca de 18% eram filiados a partidos políticos. Esse número passou para 25% no governo Lula da Silva e terminou em 23,5% no governo Dilma Rousseff.

Para os quatro ministérios em pauta, temos 56 filiados a partidos políticos, ou seja, 21% do total de 268 dirigentes examinados: 17 dos 78 pesquisados em Fernando Henrique, 26 dos 129 em Lula da Silva e 13 dos 61 em Dilma Rousseff. A distribuição percentual dos filiados a partidos, nos quatro ministérios, está no Gráfico 12. O que chama mais a atenção, em todos os governos, é a pouca presença de filiados na Fazenda, se comparada aos demais ministérios.

Gráfico 12 – Dirigentes públicos, filiação partidária ao assumirem o cargo, por ministérios e governos (1995-2012)



Quando o assunto é o partido ao qual os dirigentes eram filiados ao assumirem o cargo, as diferenças entre os ministérios e os governos também são marcantes. No governo Fernando Henrique, 48,8% dos dirigentes filiados a partidos pertenciam ao partido do presidente, PSDB; no governo Lula da Silva, a porcentagem de filiados ao PT, entre os filiados a partidos, chegou a 80% e se manteve com 81,8% no governo Dilma (D'Araújo, 2009).

Sabemos que as afinidades partidárias não são definidas pela filiação e que a adesão histórica de funcionários públicos federais ao PT é um fenômeno amplamente divulgado. De toda forma, segundo nossos dados, quando o partido esteve no poder, o PT adentrou com mais intensidade a máquina do governo federal, e isso faz sentido na medida em que estamos falando de cargos de confiança de um governo cujo partido cultivou a valorização social de seus quadros e de sua militância entre o funcionalismo. Mesmo que a partidarização não seja incompatível com capacidade técnica e saberes disciplinares, o Ministério da Fazenda foi o que teve as menores porcentagens de filiação partidária em todos os governos. Por outro lado, os ministérios da Saúde e da Educação são aqueles com maior presença de filiados a partidos com os três presidentes. Esses dados reforçam a hipótese de um padrão diferenciado entre os recrutados.

Houve realmente uma distribuição mais partidarizada dos cargos de confiança com o correr dos três governos, mas isso não se aplicou à área econômica. Pode-se assumir que o fato indica que ali as escolhas caminham por critérios mais técnicos dentro de um campo epistêmico específico. Futuras pesquisas podem explorar mais a fundo esses achados. Por enquanto, somos levados a crer que se trata de uma área cujos dirigentes são, de fato, menos associados formalmente a

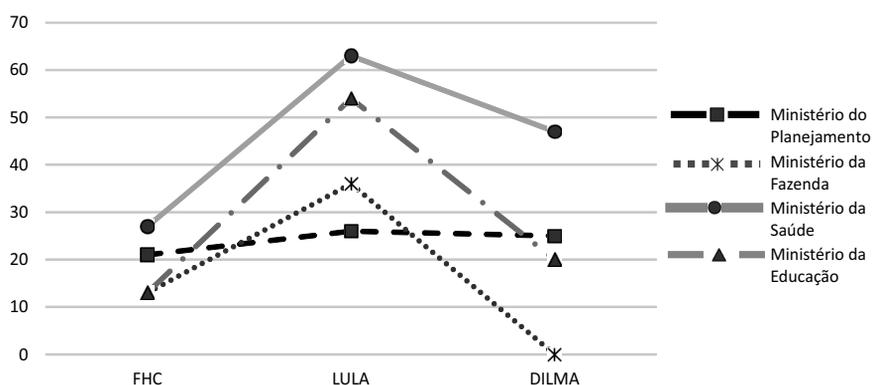
grupos partidários, independentemente de quem seja o ministro ou o presidente. O impacto positivo ou negativo dessa realidade carece de mais estudos.

Filiação a organizações sindicais

Quando se fala de cargos de confiança, além da questão partidária, outro tema que mobilizou a opinião pública com a chegada do PT ao poder foi o vínculo desses dirigentes com organizações sindicais. Não raras vezes se ouviu na imprensa a expressão “república sindicalista”. Nesta parte do texto, apresentaremos algumas informações sobre a filiação sindical dos dirigentes, aferindo de que maneira esse aspecto é real ou se é igualmente disseminado entre os quatro ministérios.

O Gráfico 13 é surpreendente. Se, em relação à filiação partidária, houve uma descontinuidade com Fernando Henrique e uma continuidade entre Lula da Silva e Dilma Rousseff, no que toca à filiação sindical fica claro que o governo Lula da Silva foi uma exceção. No decorrer dos 20 anos examinados, esse foi o momento em que a presença sindical no governo foi mais marcante entre os dirigentes, para não dizer inédita. Isso fica claro para os quatro ministérios no Gráfico 13. Com a pequena exceção de Lula da Silva, nota-se que o Ministério da Fazenda foi o que recrutou menos filiados a sindicatos, enquanto o Planejamento se manteve estável. Ao longo de todo o período, o Ministério da Saúde foi o que reuniu mais sindicalizados, o que deve refletir a força corporativa das organizações vinculadas à saúde pública. A participação sindical no governo Lula da Silva é um fato empiricamente verificável, assim como a descontinuidade desse padrão com Dilma Rousseff.

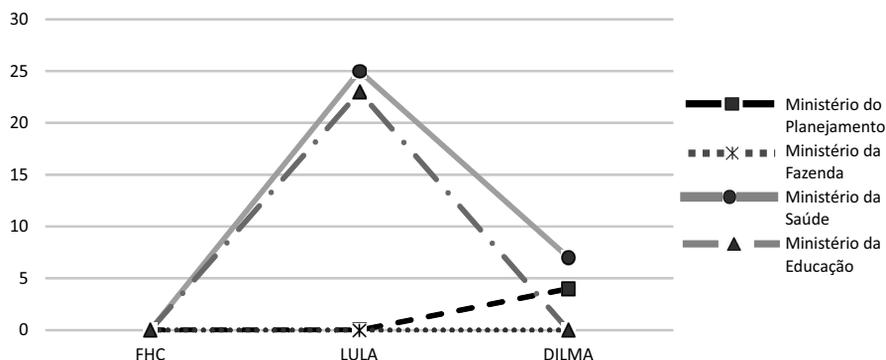
Gráfico 13 – Dirigentes públicos, filiação sindical, por governo (1995-2012)



Da mesma forma, e como seria de esperar, os dirigentes vinculados a centrais sindicais estiveram mais presentes no governo Lula da Silva. Note-se, con-

tudo, que isso não se aplicou à Fazenda e ao Planejamento. Saúde e Educação foram, igualmente, as mais beneficiadas com essa presença. Isso demonstra como foi seletiva a presença de sindicalistas no governo, mesmo considerando o pico no governo Lula da Silva. O Gráfico 14 é autoevidente: um triângulo quase perfeito que aproxima, mais uma vez, Dilma Rousseff de Fernando Henrique.

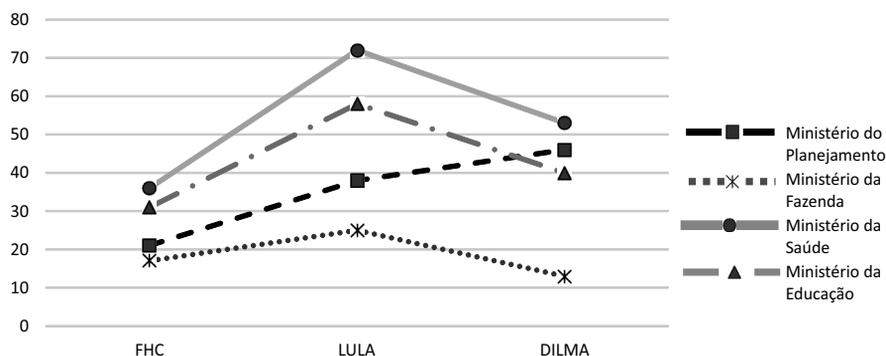
Gráfico 14 – Dirigentes públicos, pertencimento a centrais sindicais, por governo (1995-2012)



Engajamento dos dirigentes com movimentos sociais

Na linha de pensar a interface entre política e sociedade, medimos também o engajamento desses servidores com movimentos sociais e, mais uma vez, as diferenças são marcantes entre os quatro ministérios no decorrer dos governos.

Gráfico 15 – Dirigentes públicos, participação em movimentos sociais, por governo (1995-2012)

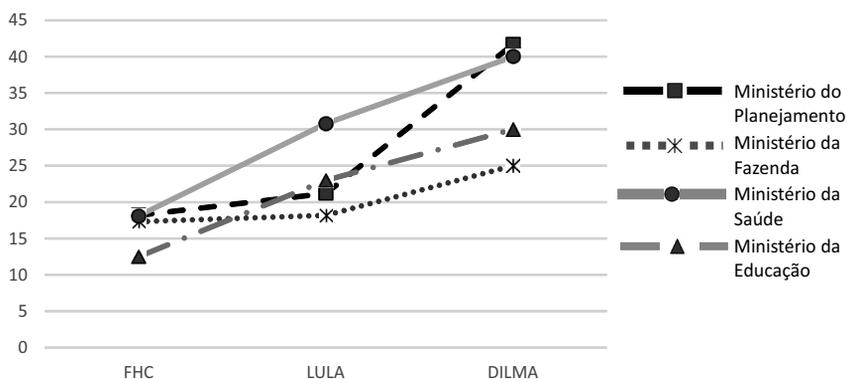


O Gráfico 15 atesta que a participação dos dirigentes da área econômica em movimentos sociais é a menor em todos os governos, e vemos também que esse não foi um compromisso ascendente dos governos do PT. Ou seja, há um declínio no governo Dilma Rousseff, que, embora não volte aos patamares de Fernando Henrique, fica distante dos de Lula da Silva. A excepcionalidade do governo Lula vai se confirmando ao longo do trabalho, enquanto, ao mesmo tempo, atesta-se o tratamento diferenciado por ele dado à área econômica, em especial no Ministério da Fazenda – ou seja, presença menor em relação a partidos, sindicatos e movimentos sociais.

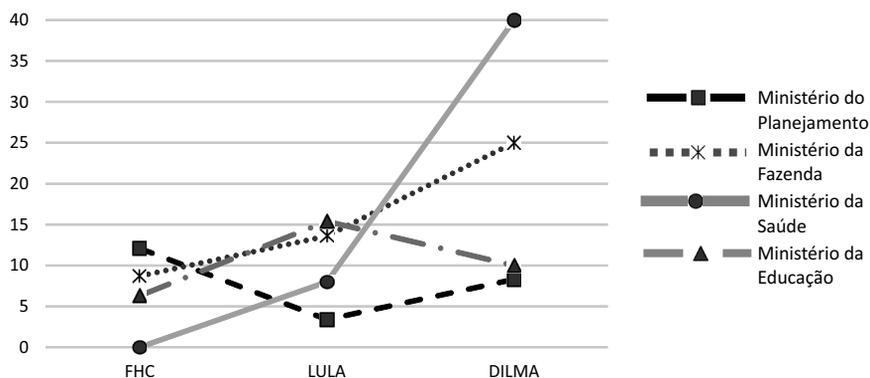
Notas adicionais quanto a gênero e etnia

Dado o cenário de redemocratização do país, vale comentar, rapidamente, como se comportaram as variáveis de gênero e etnia nessas quatro pastas. Mulheres e afrodescendentes ainda são grandes ausências na política e na alta administração pública brasileira, embora o quadro comece a mudar. Os dados mostram que a presença feminina, apesar de inexpressiva, aumentou no decorrer dos governos Fernando Henrique, Lula da Silva e Dilma Rousseff, praticamente de forma linear, ao contrário do que se observa no aspecto étnico. Remarque-se, contudo, que a Fazenda é o espaço que menos se feminilizou.

Gráfico 16 – Dirigentes públicos, mulheres, por ministério e por governo (1995-2012)



Se, no aspecto de gênero, a Fazenda, isoladamente, continua menos aberta às mulheres, o mesmo não ocorre com os afrodescendentes. A participação dessa etnia cresceu significativamente na Fazenda e, em especial, na Saúde. Esta última era uma pasta praticamente 100% branca nos idos de Fernando Henrique.

Gráfico 17 – Dirigentes públicos afrodescentes por governo (1995-2012)

Os dois Gráficos mostram melhora nos indicadores de democratização do acesso de mulheres e afrodescentes. Um aspecto importante é que essas duas variáveis não crescem na mesma velocidade em todos os ministérios. Por fim, em todo o período, contudo, o crescimento da parcela feminina foi mais consistente do que a dos afrodescentes. Enfim, esses são dados adicionais para entender como essas quatro pastas responderam ao tema da democratização social, embora não possam ser tomados como tendência de diferenciação entre os dois campos examinados.

Considerações finais

Apesar de diferenças entre os três governos, e mesmo considerando a excepcionalidade do governo Lula da Silva nas evidências aqui consideradas, a hipótese de que os ministérios econômicos têm padrões diferenciados foi demonstrada. Do ponto de vista do recrutamento regional, mesmo com a constante predominância do Sudeste, nota-se que a forte presença de dirigentes oriundos de Brasília pode indicar carreiras mais sólidas no governo federal. Entre os funcionários públicos que passaram a ocupar cargos de dirigentes na área econômica, predominaram os que *já ocupavam funções no serviço público federal*, o que pode corroborar a afirmação anterior. Diferentemente dessa área, a presença de funcionários públicos oriundos de estados e municípios é expressivamente maior na área social. A título de exemplo, os Ministérios da Saúde e Educação contam com 41% de servidores oriundos da esfera estadual no governo Fernando Henrique, 42% oriundos de estados e municípios no governo Lula da Silva, e 53% no governo Dilma Rousseff. Os municípios entram nessa esfera de ação apenas no governo Lula da Silva, evidenciando provavelmente o enraizamento local do PT, e sua convocação às bases para alçar posições de destaque no cenário nacional. O recrutamento de servido-

res na esfera federal para a área econômica ficou entre 86% e 100%, enquanto na área dita aqui como social ficou entre 47% e 59%. De outra parte, a presença de dirigentes não servidores sempre foi mais alta na área econômica (entre 21% e 31%), enquanto na área social nunca passou de 19%.

É difícil saber até onde o perfil influencia o recrutamento ou até onde determinadas esferas de atuação no serviço público acabam por produzir pessoas mais ou menos engajadas em questões locais, sociais e políticas. De toda forma, no caso da área econômica há uma adequação mais homogênea entre recrutamento e perfil menos associativo.

A literatura sobre o Brasil, como vimos, tem insistindo também que a área econômica seria mais escolarizada que as demais. Não é o que se apura aqui. De fato, ao longo de todos os governos, as áreas mais educadas, do ponto de vista da formação acadêmica formal, foram Saúde e Educação, com 100% de doutores e mestres no governo Fernando Henrique. Talvez a natureza mais técnica das pastas econômicas explique a ênfase menor em carreiras acadêmicas. No conjunto, mantido esse padrão, o governo que apresenta menor escolaridade é o de Dilma Rousseff.

A educação do pai e da mãe é um indicador importante para pensarmos a extração social dos dirigentes ou de qualquer grupo social. Os dirigentes da Saúde e da Educação têm pai e mãe menos educados nos três governos. Nos ministérios econômicos, Fazenda e Planejamento, temos os maiores índices de escolaridade, não só dos pais como também das mães. Esse é um indício que confirma a tese de que os nomeados para os cargos dos ministérios econômicos vêm de uma extração social mais alta. De outra parte, o hiato entre a educação dos pais e das mães em relação a seus filhos denota as possibilidades de ascensão social no país ainda que de forma muito parcial.

Quando passamos para a questão partidária, as diferenças entre os três governos não são grandes para essas quatro pastas, pois todas mantêm parcela significativa de dirigentes filiados. O número, contudo, cresce nos governos do PT, mas não na mesma proporção no Ministério da Fazenda. A principal diferença está na variedade de partidos a que são filiados. No governo Fernando Henrique, 48,8% dos dirigentes filiados a partidos pertenciam ao PSDB, partido do presidente, enquanto nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff esses percentuais chegam a 80% e 81,8%, respectivamente. Trata-se, portanto, de um recrutamento partidário majoritariamente dentro do partido governista, o que pode ser explicado pela forte presença de filiados ao PT no serviço público ou pela estratégia do governo de privilegiar os militantes da agremiação do presidente.⁴

4 Sobre filiação de servidores públicos ao PT, ver Amaral (2011).

Quando o assunto é a filiação a sindicatos ou a centrais sindicais, temos de novo a excepcionalidade do governo Lula da Silva, mas a manutenção de um padrão na área econômica – ou seja, as pastas da Fazenda e do Planejamento tiveram participação menor de sindicalistas. A presença de sindicalistas no governo Fernando Henrique variou entre 13% e 17% nos quatro ministérios, e no governo Lula da Silva subiu para patamares entre 26% e 63%. Cai significativamente no governo Dilma Rousseff. Em se tratando da presença de diretores de centrais sindicais, o governo Dilma Rousseff vai praticamente voltar ao patamar do presidente Fernando Henrique. Nota-se que houve um afastamento de Dilma Rousseff de movimentos e associações típicas das bases do PT, e isso é especialmente claro quando se analisa a interface com movimentos sociais em geral. De toda forma, Dilma Rousseff permanece no padrão de manter a área econômica mais distante das interfaces com a política e a sociedade.

O *boom* participativo de Lula da Silva *não* se repete com Dilma Rousseff. Em todo caso, o importante para nosso estudo é que, com os três presidentes, o Ministério da Fazenda foi o mais retraído nesse tipo de participação, o que confirma a tese de uma área mais técnica e insulada.

Em suma, mostrou-se que, mesmo dado o *boom* participativo do governo Lula da Silva (“uma nova forma de governar”), houve um padrão de perfil e de recrutamento da área econômica que a distingue da área social. Em todos os governos, foi menos articulado a vetores sociais e políticos, e em todos também notou-se ser composta por pessoas que vieram predominantemente de famílias de maior nível educacional, um indicador visível de pertencimento a classes médias. Vimos que o recrutamento da área econômica tem especificidades, mas não podemos, com nossos dados, avaliar sua ação como *policemakers* afinados com o governo ou como burocratas que seguiram a orientação do presidente e seus ministros. Na Saúde e na Educação, a conexão social foi sempre mais forte, talvez em função do tipo de serviço oferecido, sempre mais descentralizado.

Nosso trabalho destaca diferenças entre as formas de recrutamento e também o quanto o país conta com quadros qualificados junto ao governo, independentemente de diferenças de perfil, que, como mostramos com dados empíricos, são mesmo distintos. Mostra, finalmente, que o eixo da discussão deveria ir além das formas de recrutamento e do perfil dos dirigentes, para entender como quadros tão preparados tecnicamente, de um lado, e tão socialmente engajados, de outro, não correspondem a incrementos mais rápidos nos problemas estruturais do país. Com isso, retoma-se a questão clássica e infundável da literatura sobre as articulações entre burocratas, políticos e processo decisório.

Capítulo 2

Mulheres na política: estudo sobre cargos de confiança

Maria Celina D'Araujo
Joana da Costa Macedo

Introdução

O Capítulo apresenta dados sobre as mulheres dirigentes públicas que ocuparam cargos de DAS 5 e 6 e NE entre 1995 e 2012. Trazemos como foco de análise seu perfil geral em comparação com o dos homens que ocuparam os mesmos cargos e a evolução desse perfil ao longo do período. Demonstramos que, apesar das persistentes desigualdades de gênero, esse é um espaço em que as mulheres encontram menos obstáculos para a ascensão profissional. As razões para tanto serão explicadas ao longo do texto.

Alguns dos temas a despertar mais interesse na academia e na mídia desde meados do século XX são os direitos das mulheres e seu reverso: as violações desses direitos. No lado prático, os movimentos de mulheres, em diferentes frentes, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, nunca foram tão intensos na política, na questão das migrações, do racismo, do meio ambiente, da violência, do assédio sexual etc. Tudo isso tem a ver com a expansão das liberdades democráticas, o reconhecimento dos direitos humanos e a compreensão de que cada pessoa, independentemente de cor, crença ou sexo, é portadora de direitos iguais e de capacidade de agir com autonomia. Nos dizeres de Giddens, todos têm poder de agência e capacidade reflexiva (Giddens, 1991).

Em praticamente todo o mundo ocidental, há algumas políticas públicas direcionadas para as mulheres, tais como delegacias especiais, abrigos, cotas, ações afirmativas, leis contra violência sexual e familiar etc. O reconhecimento recente do crime de feminicídio, aprovado em lei no Brasil em abril de 2015,¹ é uma expressão clara da maior seriedade que se vem dando a esses direitos. Paralelamente, as teorias e os conceitos para pensar o feminismo vêm crescendo em igual proporção. Vão desde os estudos de sociologia histórica a manifestos políticos programáticos, tal como o chamado feminismo radical (Avelar, 2014; Biroli, 2013, 2017). Essa é uma área de conhecimento sobre a qual podem ser encontrados ei-

1 Lei nº 13.104.

xos de análise variados e polêmicas sempre acesas. O teor militante e doutrinário está quase sempre presente, alertando para um direito que não pode escapar aos dedos das interessadas e que deve se ampliar. Afinal, como em todas as esferas da ação humana, essa é uma área afeita a avanços e retrocessos.

Para além da academia, agências de governo no Brasil e agências internacionais vêm empreendendo pesquisas rigorosas sobre a situação salarial das mulheres no mercado de trabalho, nos registros policiais de violência, nas taxas reprodutivas e na saúde, entre outros. Nunca houve tantos dados sobre essa metade da população, que durante séculos era praticamente apenas esposa, filha ou escrava, mas raramente portadora de voz e direitos.²

A democratização da sociedade permitiu, ainda, que algumas profissões, especialmente aquelas mais afeitas ao acesso por concurso público ou por mérito, se feminilizassem, o que não significa que haja paridade entre homens e mulheres, muito menos no topo da hierarquia dessas profissões. Esse foi o caso das áreas do direito e médica. Outras atividades, como as de professor, nascerem femininas quando se tratava do ensino para crianças. Nesse caso, falamos de uma profissão de classe média, socialmente valorizada, enquanto outra profissão feminina, desta feita composta de mulheres pobres e majoritariamente negras, como a de empregadas domésticas, era e ainda é desprovida de garantias (Costa, 2013).

Um indicador da democracia de um país é a participação feminina não apenas no mercado de trabalho, mas também na ocupação paritária de cargos de maior prestígio e responsabilidade nas empresas e no Poder Executivo. Ao mesmo tempo, a participação eleitoral das mulheres e a sua representação em assembleias e órgãos representativos são igualmente relevantes. Em todos esses aspectos, o Brasil está longe de ser um caso de sucesso. Pelo contrário. Tem andado formalmente ligeiro em certas decisões e tem emperrado em outras.

Este Capítulo insere-se no campo de estudos sobre mulher e mercado de trabalho, especificamente no setor público, mais especificamente na área do Executivo. Ele parte da hipótese central de que o setor público seria um campo profissional em que as mulheres poderiam ter mais acessos e oportunidades de trabalho, e isso por duas razões principais. Em primeiro lugar, pelo menos desde 1988, a entrada é feita por concurso público, mecanismo que desconsidera a questão de gênero e mede, em tese, a qualificação profissional e intelectual dos candidatos. Em segundo lugar porque, ao contrário das empresas privadas, o governo pode

2 O primeiro livro a expor a subordinação feminina, a violência e as restrições impostas às mulheres ao longo da história, em várias civilizações, é de Simone de Beauvoir, *O segundo sexo* (1949).

criar para seu corpo de servidores políticas de ação afirmativa com mais facilidade. Foi assim em vários países, embora pouco tenha sido feito a esse respeito no Brasil. No serviço público, supõe-se que as carreiras se façam por mérito e, por isso, o espaço para as mulheres ascenderem parece mais propício. Temos que lembrar, contudo, que a prática de concursos públicos no Brasil ainda é recente e que as carreiras costumam ser longas.

Até onde o aumento da presença feminina no setor público reflete um movimento espontâneo ou é produto da maior igualdade de oportunidades oferecida pela Carta de 1988 não é fácil aferir. De toda maneira, não podemos subestimar o fator política pública, endossando a voz dos que reclamam mais proatividade do governo nesse campo. Afinal, a existência de regras e leis supõe custos de transgressão, ajuda a criar novos hábitos e muda valores.

Embora o país tenha várias leis sobre direitos das mulheres, no que toca ao mercado de trabalho eles são praticamente ausentes. O governo pode regular salário mínimo para todos, mas não lhe cabe ditar a política salarial das empresas nem as regras para carreiras no setor privado. O mercado é, nesse caso, o fator regulador mais importante e, sempre que o mercado gera suas regras, os resultados podem desequilibrar a força e o poder dos agentes.

A pressão de organismos internacionais – como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e a Comissão Europeia – para reverter a distorção de gênero obrigou vários governos a tomarem “ações exemplares”. Antes da criação do Primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos, em 2002, o Brasil já havia criado, em 1997, as cotas para mulheres nos partidos que apresentavam candidatas a cargos eletivos.³ Essa lei foi claramente uma resposta do país às demandas da IV Conferência Mundial da Mulher em Pequim, em 1995. O Brasil apresentou-se nessa conferência em situação precária, pois não tinha quase nada a mostrar nesse campo. A conferência teve como tema central a “ação para a igualdade, o desenvolvimento e a paz”. A plataforma aprovada afirmava os direitos da mulher como direitos humanos e alertava que os governos deveriam se comprometer com a garantia desses direitos.

A partir do conceito de gênero reconhecia-se que a estrutura da sociedade tinha que ser reformulada. O ponto central era que os direitos das mulheres eram direitos humanos, que a igualdade de gênero beneficiava a todos, sendo, portanto, questão de interesse universal. Nessa ocasião foram estabelecidas 12 áreas de

3 Ver http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14536 (último acesso: 20 mar. 2018).

preocupação, a saber: mulheres e pobreza; educação e capacitação de mulheres; mulheres e saúde; violência contra a mulher; mulheres e conflitos armados; mulheres e economia; mulheres no poder e na liderança; mecanismos institucionais para o avanço das mulheres; direitos humanos das mulheres; mulheres e mídia; mulheres e meio ambiente; direitos das meninas.⁴

Mais por pressão das próprias mulheres e do ambiente internacional do que por iniciativa dos dirigentes políticos, o país viu-se obrigado a se comprometer com uma série de ações que protegem e dão direitos às mulheres. Assim, deu apoio formal à *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW), de 1979, e à Convenção de Belém do Pará (1994), que define os direitos das mulheres como dever do Estado. Nesse contexto, endossou-se ainda a Resolução nº 1.325 da ONU, de 2000. Esse documento claramente “apela com urgência aos Estados-membros para que assegurem uma representação cada vez maior de mulheres em todos os níveis de tomada de decisão nas instituições nacionais, regionais e internacionais, bem como nos mecanismos destinados à prevenção, gestão e resolução de conflitos”. Em 2003, houve a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), responsável pela elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. A adesão formal do Brasil a esses compromissos, no entanto, está longe de padrões razoáveis de efetividade. Ainda ocupamos espaços inaceitáveis nas estatísticas internacionais.

Mulheres, trabalho e poder

Alguns estudos no âmbito de agências governamentais têm se dedicado a examinar a presença feminina no serviço público e a sua inserção em vários campos da sociedade. Entre eles temos o Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam), de 2014, elaborado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Sobre educação, o relatório mostra que, em 2013, as mulheres eram maioria no ensino superior: 56% das matrículas e 61% dos diplomados.⁵ Essa maior escolarização, que, segundo o relatório, ocorreria em todos os níveis de ensino, a médio prazo tende a ter forte impacto na sociedade e nas relações de gênero. Mas, por enquanto, os números mostram as mulheres sub-representadas em todas as atividades de maior reconhecimento e prestígio sociais. Na pesquisa acadêmica, a produtividade feminina cresce mais rapidamente que a dos homens, mas elas ainda são pouco reconhecidas quando se trata de bolsas de

4 Para mais informações, ver <http://www.onumulheres.org.br/> (último acesso: 20 mar. 2018).

5 http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam_completo.pdf (último acesso: 20 mar. 2018).

estudos e de financiamento de pesquisa.⁶ Estudos minuciosos, a exemplo dos de Valentova (2017), mostram em detalhes essa sub-representação em todas as áreas de conhecimento.

O Judiciário, em tese, é um campo propício para a expansão da participação feminina, pois o provimento é feito mediante concurso, e as carreiras são regidas por regulamentos específicos. No entanto, apenas em 1999 uma mulher tornou-se ministra do Superior Tribunal de Justiça (Eliana Calmon Alves). No ano seguinte, outra mulher (Ellen Gracie) passou a compor o quadro de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e exerceu a presidência da Corte no biênio 2006-2008. Entre 2016-2018, uma segunda mulher (Carmen Lucia) ocuparia a mesma posição. O Supremo Tribunal Militar (STM) recebeu a primeira mulher ministra em 2007 (Elizabeth Rocha). Dez anos depois, todas as cinco cortes mais importantes do Judiciário contavam pelo menos com uma mulher em sua composição (Sadek, Soares & Stemler, 2017). Mais recentemente, em 2017, Raquel Dodge tornou-se a primeira mulher a presidir a Procuradoria Geral da República.

Mesmo com esse desequilíbrio, o Poder Judiciário é, entre os três poderes, o que mais absorveu mulheres, o que sem dúvida tem a ver com o critério de mérito por concurso público como requisito para provimento. Nos Poderes Executivo e Legislativo, os dados são bem mais insignificantes. Esses dois poderes dependem de voto ou de nomeação por aqueles que são votados – em sua maioria, homens. São, ainda, áreas cujas instituições são eminentemente masculinas, a exemplo do que acontece com partidos políticos e sindicatos. Outras frentes para a participação feminina no mercado de trabalho vieram do acesso às Forças Armadas e às polícias militares. Ainda em minoria e ocupando posições de menor prestígio, as áreas de defesa e segurança, milenarmente masculinas, também passam por uma reconversão em marcha forçada devido a pressões da sociedade.⁷

No mercado de trabalho, em geral, o salário das mulheres, segundo a Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2013, equivale a 73% dos salários dos homens.⁸ A paridade salarial é uma vantagem do serviço público regido por mérito, mas a caminhada é lenta. Lenta também é a incorporação de afrodescendentes ao mercado de trabalho, embora desde 2002 haja um Plano Nacional de Ação Afirmativa, que já previa 20% de co-

6 O aumento da produtividade científica das mulheres no Brasil é atestado pelo relatório da Elsevier and Empowering Knowledge (2017), *Gender in the Global Research Landscape. Analysis of research performance through a gender lens across 20 years, 12 geographies, and 27 subject areas*: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66777.pdf> (www.elsevier.com/research-intelligence (último acesso: 29 mar. 2018).

7 Ver Araujo (2017) e D'Araujo (2004).

8 <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66777.pdf> (último acesso: 20 mar. 2018).

tas para negros no serviço público federal. A lei sobre o tema, aprovada em 2014, foi considerada constitucional pelo STF três anos depois.

Dois importantes estudos do Ipea jogam luz sobre a participação feminina no mercado de trabalho. Um deles (Soares, 2000) aponta o perfil da discriminação de negros agregando a variável de gênero. Mulheres negras ocupam um dos extremos da renda, enquanto homens brancos ocupam o outro extremo. O segundo (Ipea, 2011), intitulado “Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto”, traz importantes informações sobre a participação feminina. Confirmando a nossa hipótese sobre as chances positivas de acesso das mulheres ao serviço público, o trabalho demonstra que elas compõem uma maioria de 59% em 2010. Entretanto, confirmando também a tese de que ocupam espaços mais restritos às grandes políticas, são apenas 35% no serviço público federal. Contudo, são a maioria nos níveis estadual e municipal, respectivamente, com 57% e 64%.

Em março de 2018, o IBGE lançou, pela primeira vez, uma publicação exclusivamente dedicada à desigualdade de gênero no Brasil, usando para tanto parâmetros internacionais que acabaram agregados em 38 indicadores, incluindo moradia, saúde, educação, trabalho etc.⁹ Por esse estudo referenda-se a informação de que as mulheres são mais educadas, embora ganhem três quartos dos salários dos homens. Para as mulheres negras, educação e salários são menores. Apenas 38% dos cargos gerenciais no país são ocupados por mulheres, e elas dedicam 73% mais tempo a trabalhos domésticos. Embora a violência contra a mulher seja um tema gritante no Brasil, apenas 8% dos municípios têm alguma delegacia adequada ao atendimento especializado para esses casos. Do ponto de vista da representação política, embora sejam praticamente 52% da população, são 10% da representação na Câmara dos Deputados e 13% do Senado. Segundo o mesmo trabalho do IBGE, isso faz do Brasil o país com a pior representação feminina na América Latina. No cenário internacional, ocupa a posição 152 entre 192 países.

Sobre a participação das mulheres na comunidade acadêmica, Rodrigues (2017) faz detalhado estudo sobre a Academia Brasileira de Ciências (ABC), instituição que acolheu as ciências sociais somente a partir de 2000. Essa seria, em tese, uma área mais feminina. No entanto, entre os membros vitalícios eleitos até 2015 e empossados em 2016 tínhamos a seguinte distribuição: antropologia, uma mulher e sete homens; ciência política, uma mulher e seis homens; sociologia,

9 Estatística de gêneros – indicadores sociais das mulheres no Brasil, ver <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=o-que-e> (último acesso: 20 mar. 2018).

duas mulheres e dois homens; história, uma mulher e dois homens; economia, uma mulher e quatro homens; demografia e geografia, uma mulher cada; relações internacionais/direito, um homem. Ou seja, entre 30 representantes das ciências sociais na ABC, apenas sete eram mulheres. Segundo a mesma autora, a distribuição de bolsa de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) também não deixa dúvidas quanto à supremacia masculina. Em sociologia, há 93 mulheres bolsistas em um total de 207; em antropologia, 87 de 159; em ciência política, 43 mulheres de 120; em história, 110 mulheres de 255; em economia, 30 mulheres de 205 membros. De fato, os homens ingressaram na academia, em todas as áreas de conhecimento, muito antes das mulheres, e isso em todo o mundo. No entanto, a forma de correção desse *gap* quanto à representação de gênero é lenta, mais devagar do que a qualificação intelectual feminina.

Na composição funcional das 500 maiores empresas do Brasil, os homens ocupam 86,3% dos quadros executivos, 77,9% dos gerenciais, 73,2% dos de supervisão e 66,9% dos quadros funcionais (Ethos & Ibope, 2007). Pesquisa realizada pelo jornal *O Globo*, a partir dos dados disponíveis sobre dirigentes públicos federais publicados pelo Portal da Transparência, mostra que apenas quatro de 79 empresas estatais que informaram esse dado eram presididas por mulheres.¹⁰ No mundo formal da política, o mesmo quadro se repete. Desde o início do século XXI, a participação feminina no Congresso não ultrapassa o teto de 10% dos representantes (Alves, Pinto & Jordão, 2012).

Imersas em amplo quadro teórico de estudos sobre a participação feminina na sociedade brasileira, muitas análises estão focalizadas nas carreiras eletivas (Araújo, 2010; Sacchet & Speck, 2012; Biroli, 2013), bem como na forma de seu recrutamento político e partidário. Além disso, estão relacionadas a formas de recrudescimento dessa participação na política eleitoral, por meio de análises gerais sobre a reforma política, mais especificamente sobre o item que versa a favor das cotas nas campanhas eleitorais (Verdade, 2013; Araújo, 2010). Com poucas exceções, é irrelevante o estudo sobre mulheres no Poder Executivo e na administração pública federal. Este Capítulo quer avançar nessa direção.

Muitos estudos sobre o perfil das chamadas elites políticas estão centrados nos governantes eletivos do Congresso Nacional (Rodrigues, 2006). No caso das mulheres, detêm-se no aumento ou não de candidatas, ou de eleitas aos cargos parlamentares (Araújo, 2010; Braga & Bolognesi, 2013). Braga e Bolognesi (2013),

10 *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 fev. 2018, p. 15.

por exemplo, falam do aumento de candidatas mulheres pelos partidos PT e PSDB para a Câmara dos Deputados. Clara Araújo (2010), por sua vez, discute a forma de ingresso das mulheres na política eleitoral brasileira, que se daria pelo capital institucional muito atrelado à “política como propriedade familiar” (Araújo, 2010: 13). Grande parte das mulheres que conseguiu ser eleita ocupou cargo em secretarias estaduais ou municipais graças aos vínculos pessoais com prefeitos e governadores. Os obstáculos estruturais para a participação das mulheres no sistema representativo são estudados em detalhes por Sanchez (2017).

Em recente estudo, Baturó e Gray (2018) examinam características de mulheres presidentes e primeiras-ministras em vários países em comparação com os homens na mesma posição. Concluem que, embora sejam uma minoria – 10% nos anos 2010 –, o nível de educação e a experiência profissional são semelhantes entre os sexos. No entanto, enfatizam também que o sucesso das mulheres em carreiras políticas ainda está preponderantemente associado ao pertencimento a “dinastias” familiares. Denotam que, se os laços de família são fundamentais para a entrada da mulher na política, a sua permanência no poder deverá fazer que desenvolvam atributos e estratégias próprias que incentivem a sociedade a ser mais aberta à participação política das mulheres.

Autores como Meier e Funk (2016), por sua vez, argumentam que o maior número de mulheres em cargos eletivos aumentará a presença de mulheres em cargos de alto nível na administração pública. Entendem que esse seria um efeito cascata. Em 2014, as mulheres eleitas representavam apenas 10% da Câmara dos Deputados e 14% do Senado, e uma única mulher, Suely Campos, em Roraima, foi eleita governadora entre os 26 estados e o Distrito Federal. Ainda segundo as mesmas autoras, em nível local as mulheres prefeitas somam aproximadamente 10% do total de prefeituras.

As hipóteses acionadas pelas autoras sugerem que uma compreensão mais densa das mulheres na administração pública deva incluir não apenas burocratas tradicionais, mas também as eleitas para cargos executivos e as nomeadas para cargos de alto nível. Os dados das autoras sugerem que ter mais mulheres em instituições eleitorais leva a burocracias mais representativas, tanto em termos de gerentes públicos de alto nível quanto de burocratas de nível inferior. Sugerem, ainda, que ter mais mulheres em instituições eleitorais e em burocracias públicas leva à representação mais ativa dos interesses das mulheres, ou seja, incentiva a adoção e a implementação de políticas benéficas para grupos específicos de mulheres ou para mulheres em geral. Ou seja, o tema das mulheres na política não

está desconectado das questões mais amplas sobre os espaços legítimos para a participação feminina na área pública.

A presença feminina na administração pública tem sido também objeto de preocupação da ONU. Segundo o United Nations Development Programme (UNDP),¹¹ a administração pública deve ser orientada por princípios de justiça, responsabilidade, igualdade e promoção da igualdade. Consta que, em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento, as mulheres não têm participação igualitária. O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc), em 1990, e a Plataforma de Ação de Pequim, em 1995, instituíram como princípio um mínimo de 30% de mulheres em cargos de liderança. Essa meta está longe de ser alcançada na maior parte dos países. O principal argumento para essa maior participação feminina é de que, quando a composição do setor público reflete a composição da sociedade, o governo é mais responsivo e eficaz, o que, por sua vez, ajuda a restaurar a confiança nas instituições públicas.

Esse mesmo documento da UNDP (2014) cita o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2011 da ONU, que mostra como os desequilíbrios de poder e as desigualdades de gênero estão ligados ao acesso desigual a água potável, saneamento, degradação da terra etc. A pesquisa estima que, se em todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) as taxas de participação da força de trabalho feminina forem equivalentes às dos homens até 2030, haverá um aumento global de 12% no Produto Interno Bruto (PIB).

Alguns países, como Bélgica, França, Nepal, Colômbia, África do Sul, Sudão do Sul e Ruanda, têm política de cotas para mulheres na administração pública, e vários deles chegam a alcançar mais de 40% (UNDP, 2014). Entende-se que esses documentos são *policy oriented*, o que, nesse caso, fortalece o ponto de vista de que o incremento da participação feminina em todas as esferas da ação humana não será produto de geração espontânea, mas resultado de processos programáticos assentados em princípios universais de igualdade e liberdade.

Mulheres dirigentes públicas

Clara Araújo (2010) destaca que as mulheres parlamentares são altamente escolarizadas. Essa característica também é encontrada nos dados sobre as dirigentes públicas. Elas apresentam, ainda, alto engajamento social, mas não se caracterizam por uma carreira política eletiva. O fator militância em movimentos

11 United Nations Development Programme (UNDP), “Gender equality in public administration” (GEDA), 2014: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Women-s%20Empowerment/GEPA%20Global%20Report%20May%202014.pdf> (último acesso: 20 mar. 2018).

sociais ou a participação em associações constitui importante elemento de trajetória política das mulheres dirigentes, e esse é um aspecto que têm em comum com as que perseguem a carreira da competição eleitoral (Almeida, Lüchmann & Ribeiro, 2012).

Entre os poucos estudos que se dedicam especificamente aos cargos de confiança do Poder Executivo temos os de D'Araujo (2009), Abers e Oliveira (2015), Abreu e Meirelles (2012), Lopez e Praça (2015b) e Pereira et al. (2015). Em trabalho inédito, Abreu e Meirelles (2012) desenvolveram, em 2010, pesquisa em profundidade com os servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) que ocupavam cargos de DAS da administração pública federal. A carreira de EPPGG é transversal, distribuída pelos diferentes ministérios e se caracteriza por ser vocacionada a ocupar cargos importantes na gestão pública. Buscavam hipóteses para entender a desigualdade entre homens e mulheres nesses cargos de direção.

Na ocasião, havia 894 servidores EPPGG, e 305 (34,1%) eram mulheres, ocupantes ou não de cargos de DAS. O questionário foi respondido por 221 desses 894, 98 mulheres e 123 homens. Dentre os respondentes, 72,8% ocupavam DAS, porcentagem acima da média verificada na época (em 2010, apenas 57% dos EPPGGs ocupavam cargos de DAS). Assim, ao lado da sobrerrepresentação das mulheres, houve uma sobrerrepresentação de ocupantes de DAS na amostra. De toda forma, os dados foram considerados relevantes e representativos para efeitos da proposta de estudo.

As autoras lembram que o campo de ocupação de posições mais altas na administração por homens e mulheres situa-se em um terreno híbrido. Trata-se de:

posições no mercado de trabalho, na medida em que as funções na administração pública fazem parte das escolhas profissionais de cada pessoa, e ao mesmo tempo no campo político, na medida em que a ocupação desses cargos, especialmente os mais altos – DAS 5 e 6, é de livre provimento do titular do órgão em que estão situados, o que se dá também por critérios políticos. Estudar a ocupação de DAS, portanto, abre possibilidades de compreensão das desigualdades entre homens e mulheres, tanto no mercado de trabalho quanto no campo político. (Abreu & Meirelles, 2012: 11-12)

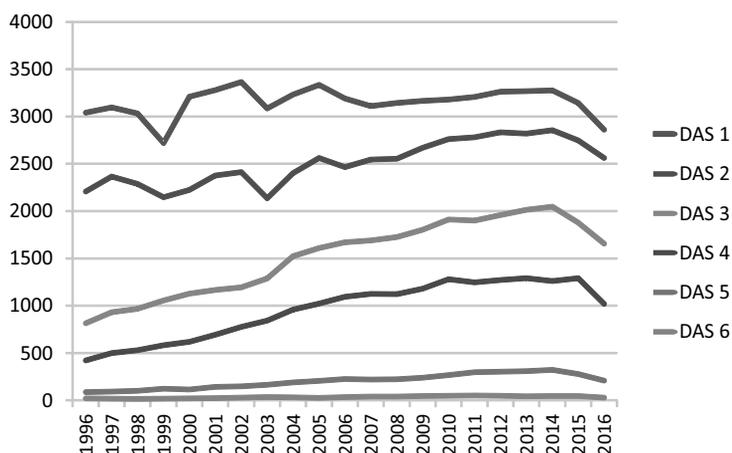
Elas ainda observam que a presença das DAS/EPPGG pesquisadas é mais forte nas chamadas áreas sociais do governo. Em alguns casos, há menos mulheres nos cargos de DAS, porque há menos mulheres entre os funcionários, como no Ministé-

rio da Integração Nacional. Nesse caso, não haveria barreira para ocupar o cargo de direção de natureza política, mas limitações na área do mercado de trabalho.

As mulheres pesquisadas eram mais educadas que os homens, e nenhuma delas admitiu que sua nomeação se devesse a critérios políticos ou partidários. Atribuíam a nomeação a ligações profissionais ou pessoais. A maioria afirmou que não havia diferenças perceptivas entre as funções predominantemente desempenhadas por mulheres ou por homens, embora os homens recebessem mais convites para o cargo. Reconheciam, contudo, que podiam abrir mão com mais frequência de um cargo de DAS do que um homem. A incompatibilidade do cargo com a vida familiar foi levantada por um terço das mulheres e um quinto dos homens.

Como conclusão para esse conjunto de investigadas, as autoras sugerem que, no âmbito do mercado de trabalho e da administração pública em geral, embora haja uma separação por sexo entre áreas consideradas femininas e masculinas, no estrito exercício das funções de DAS, pelos servidores da carreira de EPPGG, não foram encontradas diferenças significativas nas funções desempenhadas por homens e mulheres (Abreu & Meirelles, 2012: 43). Como conclusão derivada entendem que a persistência da atribuição de lugares sociais mais afeitos a mulheres ou a homens parece ser o fator geral decisivo para a existência de desigualdades na ocupação de altos cargos de DAS na administração pública federal.

Gráfico 1 – Efetivo de mulheres em cargos de DAS, todos os níveis (1996-2016)



O Gráfico contempla os dados do Boletim Estatístico de Pessoal sobre nomeação de mulheres em cargos de DAS, desde sua criação até o momento em que o

boletim foi extinto e criado o Painel Estatístico de Pessoal. Essa mudança se dá em conjunto com a decisão do governo de reconverter a maioria desses cargos para função comissionada do Poder Executivo. Para efeitos da nossa pesquisa, essa mudança não faz diferença, embora possa criar empecilhos adicionais para dar continuidade aos estudos longitudinais sobre esse estrato da administração federal.

O Gráfico mostra uma tendência de aumento da participação das mulheres nos cargos de confiança do Poder Executivo, especialmente nos níveis 3 a 5 até 2014. Nos anos seguintes, o número de DAS começa a cair para homens e mulheres em igual intensidade. A explicação mais simples seria a dos cortes nos gastos públicos.

De toda forma, a maior presença de mulheres enquanto o país se mantinha em níveis razoáveis de estabilidade política e econômica é um indicador promissor. Por tudo o que vimos, pode-se supor que esse crescimento está relacionado à expansão de direitos inseridos na Carta de 1988, à democratização do acesso das mulheres a todas as áreas de conhecimento e à emergência de novas temáticas ligadas a direitos humanos, direitos das mulheres e mérito, entre outros. Ou seja, em decorrência de uma série de novidades temáticas e institucionais já mencionadas, mas em particular o acesso a cargos públicos mediante seleção igualitária.

Perfil das mulheres dirigentes públicas entre 1995 e 2012

Entre os 1.030 pesquisados em nosso banco de dados no período de 1995-2012, verificou-se que 255 eram mulheres, o que representava 24,8% da amostra, como vemos na Tabela 1. Investigamos agora seu perfil, especificidades profissionais, sociais, acadêmicas etc. Nossos dados acabam corroborando algumas teses da pesquisa de Abreu e Meirelles (2012) e fornecem dados adicionais sobre a participação feminina nesse importante espaço da administração federal.

Tabela 1 – Percentual de dirigentes públicos pesquisados, por gênero (1995-2012)

Governo	Mulheres (%)	Homens (%)
Fernando Henrique	15,6	84,4
Lula da Silva 1	24,5	75,5
Lula da Silva 2	27,1	72,9
Dilma Rousseff	31,3	68,7
Total	24,8/N = 255	75,2/N = 775

O aumento da presença de mulheres a partir dos governos de Lula da Silva é expressivo e teve sustentabilidade, embora não se possa concluir que haja uma relação causal direta entre os dois fenômenos. A linha ideológica partidária de

expansão da participação deve ter interferido nesse processo, mas a isso se devem somar a vitalidade de novos movimentos sociais, as pressões internacionais e a maior publicização por demandas setorializadas de vários matizes. O aumento da presença das mulheres no Poder Executivo, embora com descontinuidades, faz parte de um percurso histórico que gradativamente foi impactando partidos e movimentos sociais, com mais receptividade nos setores de esquerda. Como os nossos dados mostram, essa maior participação feminina, independentemente da área de governo, está assentada em critérios meritocráticos.

Vemos que a distribuição feminina por governo varia, com destaque para os governos de Lula da Silva, mas observaremos que muda também de acordo com a área de atuação. A Tabela 2 revela as áreas de governo¹² nas quais estão inseridas as dirigentes públicas por nós pesquisadas. Ou seja, as mulheres não estão paritariamente divididas em todas as áreas, e isso também oscila de governo a governo. Não se pode, portanto, inferir uma lógica unilinear para tanto. Podem estar em jogo estratégias partidárias, maior capacidade profissional específica instalada entre as mulheres etc.

Tabela 2 – Distribuição das dirigentes, por áreas de governo (1995-2012)*

	Fernando Henrique	Lula da Silva	Dilma Rousseff
Economia	41,6%	11,7%	13,3%
Ciência	16,7%	18,9%	11,0%
Justiça	8,3%	7,9%	7,3%
Desenvolvimento	16,7%	15,0%	15,9%
Meio Ambiente	4,2%	6,3%	15,9%
Saúde	12,5%	21,3%	20,7%
Presidência	–	18,9%	15,9%

* Por inexpressiva em termos quantitativos, não foi incluída a coluna de Defesa e Relações Exteriores.

A área em que a presença feminina mais cresceu foi a de Meio Ambiente, Direitos Humanos, Raciais e Étnicos. O crescimento dessa área sugere respostas do governo a novas demandas da sociedade e a desafios crescentes colocados pela sociedade e por pressões internacionais. A área de Meio Ambiente foi palco de grandes movimentos sociais nos quais se notabilizaram internacionalmente, entre outros, a figura de Marina da Silva, companheira de ativismo do legendário Chico Mendes e futura ministra do Meio Ambiente.

No que tange à etnia das mulheres dirigentes, observa-se o que é regra geral para todo o país: predominância da cor branca, mas com uma novidade não

12 Sobre a seleção das áreas, ver a Introdução do livro.

desprezível: gradativamente, essa proporção diminui entre as mulheres com mais velocidade do que na amostra geral dos 1.030 dirigentes públicos. Nesse caso, passou-se de 90,7% nos governos de Fernando Henrique para 80,1% no de Dilma Rousseff (ver Tabela 3 da Introdução). Por sua vez, entre as mulheres, passamos de 92% de brancas em Fernando Henrique para 73,7% em Dilma Rousseff, como mostra a Tabela 3 a seguir. Nesse caso, pode-se inferir novamente que isso é resultado da introdução das políticas cidadãs da Carta de 1988, do ativismo feminista e das pressões internacionais por mais oportunidades e direitos para as mulheres.

Tabela 3 – Etnia das mulheres dirigentes por governo (1995-2012)

Governo	Preto	Pardo	Branco	Amarelo
Fernando Henrique	–	5,4%	92,0%	2,7%
Lula da Silva	2,2%	14,6%	79,7%	3,2%
Dilma Rousseff	5,7%	17,0%	73,7%	3,4%

No decorrer do livro, atentamos para a região de procedência dos dirigentes pesquisados e faremos agora o mesmo para as mulheres. A maioria delas trabalhava em Brasília, mas grande parte vinha de outras partes do país, como observamos na Tabela 4. A relevância desse dado indica, ao lado de preocupações técnicas, a atenção dos governos com a questão federativa, como chamou a atenção Cardoso (2015). Mesmo que o ex-presidente estivesse se referindo às nomeações para os cargos de ministros, pode-se argumentar que o leque dos estados contemplados nos cargos de DAS/NE deve refletir, além do mérito dos escolhidos, certa preocupação regional. Repetindo a distribuição regional da amostra dos 1.030 dirigentes, as mulheres também são majoritariamente provenientes das regiões Sudeste e Centro-Oeste. Note-se, em relação a esta última, uma aproximação entre o que ocorreu nesse aspecto nos governos Fernando Henrique e Dilma Rousseff. Um dado adicional ao que é informado na Tabela 4 é que a distribuição regional não muda quando separamos servidoras e não servidoras.

Tabela 4 – Percentual de mulheres por governo e por região de procedência (1995-2012)*

Governo	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Fernando Henrique	2,7%	45,9%	43,3%	5,4%	2,7%
Lula da Silva*	15,7%	49,6%	8,3%	18,2%	7,4%
Dilma Rousseff	12,5%	27,3%	52,3%	7,9%	–

* 0,8 dos dirigentes no governo Lula da Silva têm como região de procedência o exterior.

O vínculo profissional também foi analisado. Queremos saber o percentual de mulheres que foram recrutadas no serviço público. A Tabela 5 evidencia que as mulheres da amostra, antes de serem nomeadas para os cargos de confiança analisados neste estudo, eram, em sua grande maioria (60,5%), servidoras de órgãos federais, estaduais ou municipais, o que referenda a ideia de ingresso na carreira pela via meritocrática, mais especificamente pela via dos concursos públicos. Fazer parte do funcionalismo público não significa necessariamente ocupar cargos de confiança no arcabouço institucional dos governos. Importa que a inserção nesses cargos não esteja associada apenas a relações políticas personalizadas.

Nesse sentido, as relações interpessoais características dos acordos para a escolha das mulheres dirigentes públicas, e dos dirigentes em geral, não passam, necessária e especificamente, pelos vínculos familiares e de parentesco, comumente atribuídos à inserção político-legislativa das mulheres (Araújo, 2010; Abreu & Meirelles, 2012). Assim, o acesso aos altos cargos da administração federal pode ser creditado ao mérito profissional, bem como – e consequentemente – a vínculos interpessoais decorrentes de sua inserção profissional.

Embora tenhamos uma maioria extraída no serviço público, entre as 255 mulheres há 87 (34,1%) recrutadas no setor privado. Esse é um percentual superior ao dos homens (26,5%). De outra parte, elas são menos recrutadas no órgão em que atuam como dirigentes, o que pode indicar uma inserção mais tardia na alta administração pública. Em outras palavras, isso poderia indicar carreiras ainda menos consolidadas nas altas esferas da administração pública.

Tabela 5 – Percentual de mulheres e homens por vínculo profissional, por governo (1995-2012)*

Governo*	Servidor do órgão		Servidor requisitado		Não servidor	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Fernando Henrique	16,2%	20%	59,4%	46,3%	13,5%	27,3%
Lula da Silva	15,8%	22,4%	46,8%	42,7%	33,3%	28,5%
Dilma Rousseff	10,2%	26,9%	40,9%	48,7%	45,4%	21,7%

* Por inexpressiva em termos quantitativos, não foi incluída a coluna dos aposentados.

Chama atenção que os governos do PT não só recrutaram mais mulheres como o fizeram com mais incidência entre não servidores, especialmente no caso de Dilma Rousseff. Esse ponto sugere algumas hipóteses para outros trabalhos.

Ainda buscando possíveis diferenças entre perfis masculinos e femininos, elencamos a esfera da Federação em que mulheres e homens foram recrutados. Conforme classificação na Tabela 6, elas foram requisitadas, predominantemente, em órgãos da esfera federal, representando em cada governo, respectivamente, 81,8%, 52,6% e 77,8%. As mulheres dirigentes em seu conjunto, contudo, são menos recrutadas na esfera federal, se comparadas com os homens: para elas, 66%, e, para os homens, 81,1%, confirmando a tese de carreiras mais sólidas para os homens no serviço público federal.

Tabela 6 – Percentual de mulheres requisitadas em cada nível da Federação, por governo (1995-2012)

Governo	Municipal		Estadual		Federal	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Fernando Henrique	–	1,0%	18,2%	16,8%	81,8%	82,1%
Lula da Silva	8,8%	3,2%	38,6%	14,1%	52,6%	82,7%
Dilma Rousseff	5,5%	5,3%	16,7%	17,0%	77,8%	77,6%

O fato de as mulheres serem menos recrutadas no serviço público federal do que os homens não significa que tivessem menos experiência em *cargos não eletivos no âmbito do Poder Executivo*. Nesse caso, estamos falando de secretarias de governo estaduais ou municipais e outras funções executivas de nomeação pelos Poderes Executivos. Em todos os governos, esse percentual, entre as mulheres, fica entre 35,2% e 51,4%, indicando tratar-se de pessoas com experiência anterior em assuntos públicos.

Tabela 7 – Percentual de mulheres e homens com experiência em outros cargos do Executivo, por governo (1995-2012)

Governo	Mulheres	Homens
Fernando Henrique	51,4%	50,2%
Lula da Silva	48,3%	43,4%
Dilma Rousseff	35,2%	40,4%

No que concerne à experiência anterior dos pesquisados em cargos de DAS e NE no governo federal, mulheres e homens tinham alguma experiência prévia nesse tipo de atividade antes de assumirem os cargos que ocupavam no momento da realização da pesquisa, o que é confirmado na Tabela 8. Em seguida examina-se sua experiência específica em cargos de DAS/NE.

Tabela 8 – Percentual de mulheres e homens que assumiu o cargo de DAS/NE pela primeira vez, por governo (1995-2012)

Governo	Homens		Mulheres	
	Sim	Não	Sim	Não
Fernando Henrique	53,1%	46,9%	46,7%	53,3%
Lula da Silva	42,4%	57,6%	42,9%	57,1%
Dilma Rouseff	47,2%	52,8%	31,9%	68,1%

No geral, observa-se que os DAS/NE, com pequenas variações, equivalem-se tanto para homens como para mulheres, no que tange à experiência prévia na função. As diferenças não são marcantes.

Engajamento social, carreiras e política entre as mulheres dirigentes públicas

A exemplo da amostra de 1.030 dirigentes, a trajetória associativa das dirigentes públicas, ou seja, o seu nível de engajamento com movimentos, sindicatos, associações e outras formas associativas em diferentes áreas de ação também é alta, apesar de ser inferior à masculina. Lembre-se que a mesma pessoa pode pertencer a mais de um movimento e que, nesse caso, usaremos apenas os percentuais para mulheres e homens.

Tabela 9a – Associativismo de mulheres e homens por governo (1995-2012)

Governo	Conselho profissional		Conselho políticas públicas		Conselho empresas estatais		Entidade patronal	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Fernando Henrique	24,3%	24,0%	16,2%	20,1%	16,2%	24,6%	5,4%	10,0%
Lula da Silva	13,7%	31,4%	18,6%	29,4%	6,2%	18,6%	2,6%	5,0%
Dilma Rouseff	20,8%	15,5%	18,3%	21,2%	5,0%	16,0%	3,3%	4,1%

Tabela 9b – Associativismo de mulheres e homens por governo (1995-2012) Continuação

Governo	Filiação sindical		Central sindical		Movimentos sociais	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Fernando Henrique	16,2%	22,1%	–	0,5%	21,7%	24,5%
Lula da Silva	23,9%	41,2%	8,0%	9,9%	27,0%	44,9%
Dilma Rousseff	15,8%	20,7%	4,2%	3,1%	32,5%	29,5%

Com pequenas variações entre as categorias de associativismo selecionadas, a proporção da participação feminina é menor em algumas situações, embora não haja tendência linear no decorrer dos governos. Chama atenção a alta participação de homens e mulheres nas duas modalidades de associativismo que mais se notabilizaram nos governos do PT: a de filiação sindical e a de movimentos sociais (por exemplo, defesa dos direitos das mulheres, meio ambiente, direitos humanos, estudantis).

Sobre os vínculos políticos das mulheres pesquisadas, como temos observado, nada indica que a chegada ao topo da administração pública federal esteja associada à trajetória partidária ou parlamentar. No entanto, o tema da filiação partidária, assim como o clientelismo, são dois dos aspectos mais relevantes quando se mencionam os cargos de DAS na mídia e na opinião pública em geral. Vemos, a seguir, que o diferencial entre homens e mulheres é irrisório quando se trata de filiação formal a partidos.

Tabela 10 – Percentual de dirigentes filiados a partidos políticos, por governo (1995-2012)

Governo	Mulheres	Homens
Fernando Henrique	13,5%	18,8%
Lula da Silva	27,3%	24,2%
Dilma Rousseff	22,7%	23,8%

Grande parte das dirigentes públicas, assim como dos homens nessa mesma posição, não é filiada a partidos políticos (menos de um quarto), o que indica que a carreira político-partidária não faz parte da realidade da maioria delas. No entanto, quando são filiadas, integram, em geral, o partido de origem do presidente em exercício. A filiação, por sua vez, é mais alta entre as dirigentes recrutadas fora do serviço público. Isso também se aplica aos homens, como visto nas duas Tabelas a seguir.

Tabela 11 – Percentual de filiação partidária dos dirigentes por governo e pelo partido do presidente (1995-2012)

Governo	PSDB		PT	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Fernando Henrique	100%	42,1%	–	10,5%
Lula da Silva	–	3,4%	94,1%	71,9%
Dilma Rousseff	–	–	90,0%	78,3%

Tabela 12 – Percentual de filiação partidária por tipo de vínculo (1995-2012)*

Tipo de vínculo	Homens	Mulheres
Servidor efetivo	7,9%	2,8%
Requisitado	21,4%	21,5%
Não servidor	39,9%	33,7%

* Por inexpressivos, não foram incluídos os aposentados.

O fato de os não servidores terem percentualmente maior índice de filiação partidária é coerente com a ideia implícita em “cargos de confiança” no patamar em que estamos lidando. De toda forma, lembre-se de que são, percentualmente, menos da metade de todos os DAS/NE filiados a partido, o que não autoriza afirmar que houve uma partidarização dessa esfera da administração.

De imediato, pode-se referendar o que já vimos: a relação das mulheres pesquisadas com a política representativa parlamentar é irrisória. Das 255 mulheres pesquisadas, apenas seis (2,4%) tiveram alguma experiência eleitoral no Legislativo, e quatro (1,62%) foram eleitas alguma vez para cargo executivo. Os dados de experiência parlamentar para os homens não são muito diferentes. Vinte e dois dos 775 pesquisados declaram ter experiência parlamentar, e apenas quatro a têm em cargos eletivos no Executivo. A correspondência para os homens é de 2,87% e de 0,5%, respectivamente. Ou seja, seguindo uma terminologia clássica nas ciências sociais, esse é um setor insulado, definido como esfera técnica e administrativa.

Trajatória educacional das mulheres em cargos de DAS

As informações coletadas referem-se ao nível educacional, às instituições nas quais fizeram sua qualificação e aos cursos que frequentaram. Adicionalmente – e a título de reflexão sobre a mobilidade social no país –, analisaremos a escolaridade dos pais dessas mulheres.

Tabela 13 – Percentual de escolaridade das mulheres e dos homens dirigentes, por governo (1995-2012)

Escolaridade	Fernando Henrique		Lula da Silva		Dilma Rousseff	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Até superior completo	–	1,5%	1,6%	2,7%	2,3%	2,0%
Superior completo	26,4%	25,7%	19,3%	16,0%	18,1%	16,6%
Especialização	26,3%	22,8%	33,3%	30,1%	25,0%	24,4%
Mestrado	28,9%	22,3%	25,6%	27,7%	36,4%	29,0%
Doutorado	18,4%	27,7%	20,2%	23,5%	18,2%	28,0%

Trata-se, como vemos, de grupo altamente escolarizado, com 78,4% das mulheres e 79% dos homens portando algum tipo de pós-graduação. Esse aumento da titulação deve estar relacionado às maiores credenciais exigidas para ser aprovado em concursos públicos ou para designação em posições públicas como as que estamos examinando. Nesse aspecto, a paridade dos atributos é mais igualitária.

Sob a perspectiva da amostra em comparação com o total de homens e mulheres não servidores, é possível perceber, de acordo com a Tabela 14, que as mulheres não servidoras têm maior escolaridade, com exceção do nível de doutorado. Esse dado é importante para reafirmar, mais uma vez, que mesmo recrutados fora do serviço público os ocupantes desses cargos, homens e mulheres, são altamente qualificados. Os laços pessoais e políticos podem interferir, mas a capacitação é levada em conta.

Tabela 14 – Escolaridade das mulheres e dos homens dirigentes, por vínculo (1995-2012)

Escolaridade	Mulheres		Homens	
	Amostra	Não servidoras	Amostra	Não servidores
Até superior incompleto	1,6%	3,4%	2,2%	6,8%
Superior completo	20,0%	28,7%	18,7%	23,4%
Especialização	29,4%	28,7%	26,7%	22,9%
Mestrado	29,8%	31,0%	26,6%	25,8%
Doutorado	19,2%	8,0%	25,7%	21,0%

Sobre as áreas de formação acadêmica, os dados a respeito da educação superior no Brasil mostram que as mulheres tendem a estar mais presentes nas chamadas *soft science*. Isso é confirmado por nossos dados quanto às mulheres, mas também em relação aos homens em cargos de DAS. As chamadas *hard sciences* estão, em geral, mais distantes da administração pública. No entanto, entre as *soft sciences*, os cursos de formação dos dirigentes também vêm mudando. O leque

aumenta, e as áreas humanas e sociais vêm ganhando fôlego, indo bem além dos tradicionais cursos de direito, economia e administração.

No caso do curso de engenharia, por exemplo, os números são irrelevantes para todos os níveis de ensino – graduação, mestrado e doutorado. Mesmo que os cursos tradicionais ainda permaneçam presentes dentro do leque de opções de formação educacional das dirigentes pesquisadas, é inegável o aumento de outros cursos. O debate sobre o perfil educacional dos dirigentes é objeto do Capítulo 3, em que detalhamos as variações nos cursos e escolas frequentados pelos dirigentes. No ensejo dessa discussão, discorre-se sobre as relações dos campos de conhecimento com o governo.

Considerações finais

Os resultados do Capítulo indicam tendência crescente da participação feminina nos cargos de confiança do Poder Executivo, ambiente tradicionalmente ocupado pela presença masculina. Dado o histórico cultural do país, a observação desses fatores pode significar mudança significativa nos padrões de democratização da sociedade brasileira. Demonstrou-se que são altamente educadas, tanto quanto os homens, com pequenas variações, e às vezes até mais educadas, e revelou-se terem passado por experiências de menos militância associativa em várias das modalidades focadas pela pesquisa. Mesmo quando se pensa em filiação sindical, sua participação acompanha os dados nacionais que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-IBGE) de 2011, era de 19,5%.¹³ Os homens da nossa pesquisa demonstraram taxas de filiação bem superiores (Tabela 9b).

Assim como grande parte das ocupações de maior prestígio social, as mulheres em cargos de DAS são majoritariamente brancas. Novidade nada desprezível é que a presença de mulheres afrodescendentes está crescendo mais do que o número total de mulheres, que também tem sido ascendente (Tabelas 1 e 3). Notadamente nesse caso, deve-se atentar para as oportunidades mais justas que as carreiras baseadas em mérito apresentam para mulheres e afrodescendentes.

O Sudeste continua sendo a principal região de procedência das mulheres. Essa é a região mais rica do país, provedora das melhores instituições de ensino superior nacionais, nas quais muitas dirigentes públicas obtiveram formação educacional, nos níveis de graduação e de pós-graduação. Notou-se, contudo, que nenhuma universidade funcionou como “fábrica” de elites, pois a capilaridade do

¹³ <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm> (último acesso: 29 mar. 2018).

sistema nacional de graduação e de pós-graduação é ampla, e em várias regiões do país encontram-se núcleos de excelência. A alta qualificação das dirigentes públicas pode estar relacionada com um arcabouço familiar de valorização da educação, uma vez que, segundo os nossos dados, seus pais também tinham alta escolaridade para os padrões brasileiros. De qualquer forma, o salto educacional em relação a pais e mães é expressivo e evidencia a alta capacidade de mobilidade vertical na sociedade brasileira.¹⁴

Demonstrou-se também que as mulheres que galgaram as posições aqui estudadas no decorrer dos três governos tinham larga experiência dentro da estrutura administrativa do governo federal, onde elas ainda são minoria, se considerarmos o conjunto de todos os funcionários do Poder Executivo.

O perfil das mulheres, tema deste Capítulo, reproduz um padrão social vinculado ao capital cultural e a uma trajetória educacional e profissional que interfere nos níveis de desigualdade social presente no país, mas também sinaliza para mudanças emergentes, porém significativas.

Reproduzindo um padrão nacional, a trajetória político-partidária das mulheres em cargos de DAS é estaticamente insignificante. Isso corrobora a tese de que a participação política das mulheres encontra-se em patamares pífios e indica também que para galgar essas posições o mais importante é *expertise* técnica e competências acadêmicas. Ao tomarmos a filiação partidária, os homens apresentam percentuais mais altos do que as mulheres, mas ambos estão em patamares superiores aos da sociedade brasileira, que, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tem oscilado na última década entre 9% e 11% (Speck, Braga & Costa, 2015: 130). A filiação partidária é mais expressiva entre as que são recrutadas fora do serviço público, especialmente nos governos do PT. Este era um partido de alta militância e com várias experiências bem-sucedidas de administração e participação local. Esse indicador pode ser usado tanto para fortalecer a ideia de partidarização dos governos do PT quanto para endossar a ideia de que cargos de livre nomeação implicam relações de confiança, e a camaradagem partidária costuma ser um radar para essas indicações. Com mais ou menos partidarismo, o que vemos é que todos esses quadros apresentam credenciais profissionais e acadêmicas para os cargos que ocupam. Obedecem, contudo, a superiores políticos nem sempre tão preparados intelectualmente e tampouco conhecedores dos meandros de sua pasta.

14 A esse respeito, ver a Tabela 4 do Capítulo 3 deste livro.

Em suma, o Capítulo juntou duas dimensões importantes quando se fala dos altos patamares da administração pública: 1) qualificação socioprofissional, perfil acadêmico, experiências e trajetórias profissionais; 2) participação feminina nesse espaço de ocupação profissional, que é ao mesmo tempo uma alta esfera de poder decisório.

Mostrou-se como as agências internacionais vêm se portando em relação ao tema da valorização e dos direitos das mulheres, como o governo e a sociedade brasileira têm atuado em relação a isso e o que várias pesquisas acadêmicas têm revelado sobre a problemática. Acompanhamos a tese de que, nas áreas em que as mulheres possam perseguir suas carreiras a partir de qualificação e mérito, suas chances crescem. Nesse sentido, este estudo mostra um avanço importante e exemplifica o que outras pesquisas vêm mostrando. O hiato entre participar da administração pública e atuar no sistema político representativo é grande entre as mulheres, e os desafios para vencê-lo são ainda, em grande parte, desconhecidos. Entende-se que os incrementos em uma área deverão estimular ganhos em outras. Os obstáculos no mundo da política parecem mais avassaladores para a participação feminina. Por isso, as famílias ainda são o principal trunfo para a vida eleitoral das mulheres. Mérito e laços familiares não precisam ser excludentes. Além do que, como mostra o estudo de Baturo e Gray (2018), começar na política com o apoio da família não é apenas um atributo feminino, e as que assim começam podem abrir um campo de interesse e de possibilidades para outras mulheres.



Capítulo 3

Saberes na administração pública: as ciências sociais importam?

Maria Celina D'Araujo
Julia Petek
Guilherme Leite Ribeiro

Introdução

A formação profissional e acadêmica da elite parlamentar brasileira tem sido objeto de um conjunto robusto de estudos. Entre eles, os pioneiros trabalhos de Leôncio Martins Rodrigues (2002, 2004, 2009a, 2009b) até trabalhos mais recentes, como os de Mucinhato, Simoni Jr. e Mingardi (2016).¹ Neles, observam-se mudanças no perfil socioprofissional dos parlamentares ao longo das legislaturas e aponta-se para um leque mais variado e disperso de profissões ao longo do tempo, assim como para a menor presença de profissões tradicionais, como os advogados, por exemplo. Da mesma forma, são múltiplas as análises do perfil e das carreiras dos ministros, a exemplo do que se pode ver no Capítulo 5 deste livro. Não existem, contudo, estudos similares quando se trata da administração pública.

Este Capítulo vai apresentar dados sobre a escolaridade dos dirigentes públicos que ocuparam cargos de confiança DAS 5 e 6 e NE, situados no topo da administração do Estado, imediatamente abaixo dos ministros. O recorte cronológico cobre o período de 1995 a 2012, incluindo, portanto, vários governos e três presidentes. Entre outras informações, reunimos dados sobre os graus de instrução desses dirigentes, suas escolas e instituições formadoras, e os principais cursos pelos quais passaram nos vários níveis de ensino.

O Capítulo está dividido em cinco partes, além da introdução. Inicialmente, tratamos do nível de escolaridade dos dirigentes, por governos e áreas de atuação. Na segunda, destacamos os locais em que fizeram o seu percurso educacional, se no ensino público, privado ou no exterior. Em terceiro lugar, abordamos as principais escolas citadas, e, em quarto, os cursos frequentados na graduação, especia-

1 A sensível queda de antigas profissões tem sido observada também por Neiva e Izumi (2012) e por Codato et al. (2016).

lização, mestrado e doutorado. No terceiro e quarto casos, demonstraremos que, ao contrário do que ocorre em outros países, não se observa no Brasil hegemonia de escolas ou de áreas de conhecimento.

Finalmente, em quinto, trataremos do fenômeno da crescente participação das ciências sociais nesse estrato de funcionários. Tentamos entender essa novidade à luz de explicações sobre a diversificação atual das formações acadêmicas e das capacidades que esse curso passou a oferecer para o mercado de trabalho, público ou privado. Lembremos que, ao contrário de outros cursos tradicionalmente frequentados por setores das elites brasileiras, como economia, medicina e direito, as ciências sociais, aqui entendidas como antropologia, ciência política, sociologia e relações internacionais, não haviam ainda sido notadas como provedoras de quadros para as altas funções do Executivo.

No percurso do Capítulo, evidenciamos que é possível confirmar a tese de que os dirigentes públicos compõem uma “nobreza de Estado”, nos termos de Bourdieu (1989, 1993). Como enfatizado no decorrer do livro, esse grupo é altamente educado. Falta, contudo, um estudo em mais profundidade que aponte a qualidade e o teor dessa formação e a sua adequação ao papel de uma elite dirigente nos termos de Bourdieu. Argumentamos que esses dirigentes podem ser entendidos como uma “nobreza de Estado” no Brasil, pois estariam caracterizados por alto grau de especialização técnica, por níveis acentuados de escolarização e alto comprometimento com o aparato burocrático estatal.

Os DAS e NE ocupam uma atividade fundamental para o funcionamento do Estado. Para tanto, precisam dispor de habilidades específicas e necessitam cumprir funções que cubram a racionalização e a profissionalização que caracterizam a sociogênese do Estado moderno. A esse respeito, dois autores são referências obrigatórias: Pierre Bourdieu e Reinhard Bendix. Para ambos, o Estado moderno não foi uma fatalidade inexorável. Para Bourdieu (1989), surge mediante certas circunstâncias específicas conectadas a diversos campos de ação da sociedade. Para Bendix (1996), também não haveria um padrão comum ou uma lógica intrínseca, mas o Estado pode e deve ser explicado como um universal sociológico. Ou seja, não é produto de uma “lei natural” da história, mas onde tem surgido obedeceu a algumas características comuns. Uma delas, talvez a principal e já anunciada por Weber, é a criação de uma estrutura burocrática, impessoal e especializada. Segundo Bourdieu (1989), a sociogênese do Estado moderno representa a constituição de um campo burocrático formado ao longo da história

em processo de disputa com outros campos de poder, em suas formas reais ou simbólicas (Bourdieu, 1989; Cherques, 2006).

Bourdieu, assim como Bendix, tem uma visão eurocêntrica do Estado, e para ambos foi uma administração pública racional que viabilizou o mando estatal. Ao contrário de Bendix, Bourdieu (1989) entende que a configuração do Estado moderno não se assenta nas relações entre indivíduo e poder, mas nas disputas entre vários campos da ação humana, tais como os campos político, jurídico, religioso, cultural, econômico, intelectual, entre outros. O Estado seria um metacampo, para o qual os diversos campos e capitais convergem. Isso possibilitou a transição da “casa do rei”, ou casa dos amigos simbolicamente iguais, para a “razão de Estado”, ou seja, para uma fórmula burocrática com corpo de funcionários especializados, possuidor de capital intelectual e cultural. Servir ao rei não era mais uma questão de laços pessoais aristocráticos. Para a corte sobreviver, eram requeridos novos saberes. A própria nobreza legitimou a nova categoria de funcionários, escolhidos mediante seleções públicas entre os oriundos das melhores escolas com vistas ao estabelecimento de competências, *expertise* e que passariam a atuar com relativa autonomia para fazer valer as razões do Estado. Para governar, o rei passou a recrutar assessores de confiança com saberes específicos de organizar as atividades da Coroa, levar a cabo as taxações e rotinizar as regras de obediência.

Passava-se, assim, de uma cultura em que a nobreza era “natural”, definida pelo sangue, para uma “nobreza de Estado” definida por seu capital educacional e profissional. Esse foi um processo necessário e racional para que a corte continuasse existindo, para além do poder simbólico dos nobres e dos clérigos. A velha corte constrói o novo Estado por meio de um vasto campo burocrático que lhe permite manter o poder político e econômico. Em seu livro *Noblesse d'État* (1989), Bourdieu demonstra as estratégias de reprodução que essa nobreza utiliza para se manter no poder, destacando a relação entre o título escolar e a grande burocracia de Estado na França.

Cada campo das relações humanas, na visão de Bourdieu, forma suas elites com capitais sociais, intelectuais, políticos etc., que, por óbvio, não são comuns a toda a sociedade. Cada campo, por sua vez, forma seus agentes, regras e instituições. O campo burocrático tem identidade própria, possui um *habitus* que lhe dá condição para conhecer regras, objetos e disputas. Tem práticas, espaços sociais e estrutura próprios, objetivos específicos e é relativamente autônomo (Simione & Matos, 2017).

No artigo “*Esprit d’État*”, Bourdieu (1993) lembra que a burocracia em termos modernos é movida pelo princípio da universalização e por uma disputa pelo monopólio do universal. Essa “nobreza” não deveria, portanto, fazer uso privado de recursos públicos, acionar tráfico de influência e agir em proveito próprio. Ademais, o Estado moderno, concentrando diversos tipos de capital (força física e coercitiva, econômico, cultural, informacional, simbólico, entre outros), passa a exigir novas competências específicas para o campo burocrático responsável por fazê-lo funcionar (Bourdieu, 1993: 57).

O *ethos* de uma elite burocrática na França que poderia ser atraída por interesses pessoais é tema de Suleiman (1978). Segundo esse autor, desde o início do século XX as elites administrativas francesas defendem princípios centralizadores para o Estado, independentemente da ideologia de esquerda/direita ou das visões conservadoras/reformistas. Fazendo isso, defenderam interesses pessoais e se adequaram lentamente às mudanças descentralizadoras que passaram a ocorrer com o governo socialista de François Mitterrand, de 1981 a 1995 (Suleiman, 1978: 176). Assim como Bourdieu, esse autor referenda a existência de um campo burocrático com especificidades próprias e com *habitus* particular.

De forma abrangente, reunindo dados do conjunto dos 1.030 ocupantes de cargos de DAS pesquisados, o nosso trabalho caminha para olhar aquilo que estamos considerando, a partir de Bourdieu, como uma “nobreza de Estado”, grupo que se distinguiria da média da população brasileira pelo seu alto grau de instrução, pela *expertise* e, principalmente, pelas funções especiais junto ao Estado. Várias profissões e formações acadêmicas estão presentes entre eles, mas nossa ênfase recairá, ao final, sobre as ciências sociais, considerada uma novidade entre esse conjunto de saberes.

Escolaridade dos dirigentes públicos

Para pensar a escolaridade das elites em pauta, faz sentido relembrar que o grau de instrução da sociedade brasileira é ainda muito baixo. Pelos dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2017 apenas 15% dos adultos entre 25 e 64 anos lograram terminar a universidade no Brasil.² Quando se analisam os dados de nossa amostra, deparamo-nos com quase

2 <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,pais-gasta-menos-da-metade-do-que-nacao-desenvolvida-no-ensino-basico,70001991159> (último acesso: 31 mar. 2018).

98% de graduados. Entre eles, mais de 78% possuem algum tipo de pós-graduação. São números impressionantes, que ajudam a pensar esse grupo como uma elite de Estado, e não apenas social.

Tabela 1 – Escolaridade dos dirigentes públicos de 1995 a 2012*

Nível do ensino	Frequência	%
Ensino médio	21	2,1
Superior completo	197	19,2
Especialização	282	27,2
Mestrado	282	27,5
Doutorado	248	24,0

* Amostra dirigentes, N = 1.030.

A alta escolaridade entre os dirigentes públicos está consolidada e não varia de governo para governo. Ou seja, ela vem se mantendo alta desde os governos de Fernando Henrique, demonstrando que essa esfera da administração vem sendo altamente seletiva há décadas.

Tabela 2 – Nível de escolaridade dos dirigentes públicos, por governo (1995-2012)

Governo	Ensino médio	Superior completo	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total
Fernando Henrique	1,2%	25,8%	23,4%	23,4%	26,2%	100,0%
Lula da Silva 1	1,7%	16,6%	32,9%	25,6%	23,3%	100,0%
Lula da Silva 2	3,4%	17,2%	28,1%	29,6%	21,7%	100,0%
Dilma Rousseff	2,1%	17,1%	24,6%	31,3%	24,9%	100,0%
Total	2,0%	19,0%	27,4%	27,4%	24,1%	100,0%

No cômputo geral, observamos que não há grandes variações por governo. O nosso próximo teste é verificar se esse padrão se mantém quando separamos os dirigentes por área de governo,³ como apresentado na Tabela 3. Nela, procura-se saber se há alguma área específica que concentre mais credenciais acadêmicas.

3 Sobre a composição das áreas de governo, ver o Apêndice na introdução deste livro.

Tabela 3 – Níveis de escolaridade dos dirigentes por áreas de governo (1995 a 2012)

Área	Ensino médio	Superior completo	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total
Economia, Finanças, Gestão e Planejamento	0,6%	18,9%	31,1%	23,2%	26,2%	100,0%
Ciência, Educação, Cultura e Lazer	4,2%	14,1%	19,0%	22,5%	40,1%	100,0%
Justiça, Fiscalização e Regulação	–	25,8%	30,6%	29,0%	14,5%	100,0%
Desenvolvimento Econômico e Fomento	2,6%	16,8%	35,7%	29,6%	15,3%	100,0%
Meio Ambiente e Direitos Humanos, Raciais e Étnicos	5,1%	18,6%	20,3%	30,5%	25,4%	100,0%
Defesa e Relações Exteriores	–	30,0%	20,0%	23,3%	26,7%	100,0%
Saúde, Trabalho e Seguridade Social	2,2%	11,9%	21,5%	31,1%	33,3%	100,0%
Presidência da República	1,7%	28,4%	31,0%	25,0%	13,8%	100,0%
Total	2,2%	18,7%	27,7%	26,8%	24,7%	100,0%

No conjunto, a porcentagem daqueles que fizeram alguma pós-graduação é superior a 70% em todas as áreas. No entanto, as áreas de Justiça, Fiscalização e Regulação e a de Defesa e Relações Exteriores são as que apresentam perfil menos acadêmico, com maior concentração de graduados. O mesmo ocorre com a Presidência da República, que, além disso, é a área que concentra menos doutores (13,8%), evidenciando o caráter mais operacional do ponto de vista político desse setor do governo. O maior percentual de doutores (40,1%) encontra-se na área de Ciência, Educação, Cultura e Lazer, seguido por outra área social, Saúde, Trabalho e Seguridade Social (33,3%).

Adicionalmente, buscou-se saber a escolaridade do pai e da mãe dos dirigentes e, de modo geral, observa-se, em ambos os casos, uma evidência explícita da capacidade de mobilidade social no país. Na média, somente 46,1% dos pais dos dirigentes nos governos estudados tinham o superior completo ou alguma pós-graduação, com destaque para o segundo governo de Lula da Silva, no qual os pais que cursaram ensino superior ou mais alto representavam 39,6%. No caso das mães, refletindo um traço cultural do país, esse patamar educacional é ainda mais

baixo, especialmente nos governos Fernando Henrique (25,3%), expressando reflexos de uma geração mais antiga, em que as mulheres tinham mais limitações de escolhas do que as gerações posteriores.

Tabela 4 – Nível de escolaridade do pai e da mãe dos dirigentes públicos, por governo (1995-2012)

Governo	Pai dos dirigentes públicos		Mãe dos dirigentes públicos	
	Até superior incompleto*	A partir do superior completo**	Até superior incompleto*	A partir do superior completo**
Fernando Henrique	51,8%	48,2%	74,7%	25,3%
Lula da Silva 1	55,5%	44,5%	71,1%	28,9%
Lula da Silva 2	60,4%	39,6%	67,8%	32,2%
Dilma Rousseff	49,8%	50,2%	64,4%	35,6%
Total	53,9%	46,1%	69,4%	30,6%

* Nessa categoria, estamos considerando os seguintes níveis de escolaridade: fundamental incompleto, fundamental completo, ensino médio e curso superior incompleto.

** Nessa, consideram-se: curso superior completo, especialização, mestrado e doutorado (incluindo os que realizaram livre-docência e pós-doutorado).

Tipo de ensino, público ou privado, frequentado pelos dirigentes públicos (1995-2012)

A qualidade do ensino no Brasil é um dos temas que mais mobilizam a opinião pública e a agenda eleitoral, embora os resultados sejam pífios, especialmente no ensino médio, independentemente do indicador usado. No campo da universidade, os principais *rankings* nos colocam em patamares pouco relevantes, com queda em alguns casos. Educação, no Brasil, é um campo de problemas. Segundo dados do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial do início de 2018, os estudantes brasileiros só alcançarão o patamar das crianças das nações mais ricas na habilidade da leitura daqui a 260 anos.⁴ O resultado está baseado nos dados do exame do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), prova que compara o desempenho de adolescentes de 15 anos em 70 países.

4 *World Development Report*, 2018. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018> (último acesso: 31 mar. 2018) e <https://g1.globo.com/educacao/noticia/alunos-brasileiros-voao-demorar-260-anos-para-atingir-indice-de-leitura-dos-paises-rico-diz-banco-mundial.ghtml> (último acesso: 31 mar. 2018).

A baixa qualidade do ensino no Brasil tem atingido particularmente a segunda fase do ensino fundamental e o ensino médio, tanto nas escolas públicas quanto nas privadas.⁵ Essa situação dramática chama atenção nas escolas pública desprovidas de recursos físicos, humanos e de segurança. Por essa razão, entendemos ser importante ver como se comporta a nossa amostra a esse respeito. Em relação ao ensino médio, como já era esperado, o percentual daqueles que realizaram essa etapa de formação em escolas particulares é sempre expressiva, com destaque para o governo Dilma Rousseff, que alcançou 56,7%, refletindo a crise mais recente da escola pública.

Tabela 5 – Tipo de ensino, público ou privado, frequentado pelos dirigentes públicos no ensino médio (1995-2012)

Governo	Ensino público	Ensino privado	Outros*
Fernando Henrique	48,9%	45,7%	5,4%
Lula da Silva 1	45,9%	47,1%	6,9%
Lula da Silva 2	47,5%	40,4%	12,1%
Dilma Rousseff	42,5%	56,7%	0,7%
Total	46,0%	48,2%	5,9%

* “Outros” é representado por pessoas que fizeram tanto ensino privado quanto público e por aquelas que estudaram no exterior.

Quando se trata do ensino superior, a tendência se inverte. A grande maioria formou-se no terceiro grau em escolas públicas, e número decrescente em escolas particulares. A tendência nacional é concentrar os melhores cursos de graduação, especialmente os de pós-graduação *stricto sensu*, no setor público. Com exceção das instituições católicas, o Brasil praticamente não possui universidades nacionais privadas de excelência.

Tabela 6 – Tipo de ensino, público ou privado, frequentado pelos dirigentes públicos no curso superior, por governo (1995-2012)

Governo	Ensino público	Ensino privado	Outros*
Fernando Henrique	60,0%	39,6%	0,4%
Lula da Silva 1	61,4%	35,2%	3,4%
Lula da Silva 2	68,2%	30,3%	1,5%
Dilma Rousseff	64,4%	34,8%	0,7%
Total	63,3%	35,1%	1,6%

* “Outros” é representado por pessoas que fizeram tanto ensino privado quanto público e por aquelas que estudaram no exterior.

5 Ver Ouchi (2017).

Os cursos de especialização, apesar da alta oferta e da comercialização em escolas privadas por todo o país, também são feitos majoritariamente no ensino público, que prima pela excelência, dentro dos padrões nacionais. Menos de 10% fizeram esse curso no exterior.

Tabela 7 – Tipo de ensino, público ou privado, frequentado pelos dirigentes públicos na especialização, por governo (1995-2012)*

Governo	Ensino público	Ensino privado	No exterior
Fernando Henrique	50,9%	36,6%	12,5%
Lula da Silva 1	49,4%	39,2%	11,4%
Lula da Silva 2	56,3%	35,4%	5,2%
Dilma Rousseff	53,4%	41,8%	4,8%
Total	52,1%	38,6%	8,6%

* Nessa Tabela, a formação mista, em ensino público e privado, representa menos de 0,6% do total e está ausente em Fernando Henrique, Lula da Silva 1 e Dilma Rousseff, tendo somente 3,1% em Lula da Silva 2.

A pós-graduação *stricto sensu* segue o mesmo padrão em patamares mais elevados no que toca ao ensino público. No caso do mestrado, é expressivo o número de cursos no exterior, tendência que tende a decrescer desde os governos de Fernando Henrique. Ao todo, 67,5% dos dirigentes fizeram mestrado em escola pública, 15,9% em escola privada e 15,9% no exterior. Nesse aspecto, confirma-se a tese de que as universidades públicas definem-se, cada vez mais, como centros de pós-graduação.

Tabela 8 – Tipo de ensino, público ou privado, frequentado pelos dirigentes públicos no mestrado, por governo (1995-2012)*

Governo	Ensino público	Ensino privado	No exterior
Fernando Henrique	54,2%	22,0%	23,7%
Lula da Silva 1	71,0%	13,0%	15,2%
Lula da Silva 2	73,5%	13,3%	11,2%
Dilma Rousseff	70,8%	15,6%	13,6%
Total	67,5%	15,9%	15,9%

* Nessa Tabela, a formação mista, em ensino público e privado, representa menos de 0,6% do total e está ausente em Fernando Henrique e Dilma Rousseff, tendo somente 0,7% em Lula da Silva 1 e 2% em Lula da Silva 2.

Quando se chega ao nível de doutorado, a presença do setor privado nacional praticamente desaparece, confirmando o que acabamos de dizer sobre o papel das universidades públicas como centros de pós-graduação. A formação no exterior ainda é mais relevante do que no mestrado.

Tabela 9 – Tipo de ensino, público ou privado, frequentado pelos dirigentes públicos no doutorado, por governo (1995-2012)*

Governo	Ensino público	Ensino privado	No exterior
Fernando Henrique	55,4%	7,7%	36,9%
Lula da Silva 1	64,3%	4,3%	31,4%
Lula da Silva 2	70,5%	6,8%	20,5%
Dilma Rousseff	65,7%	7,5%	26,9%
Total	63,4%	6,5%	29,7%

* Nessa Tabela, a formação mista, em ensino público e privado, representa menos de 0,4% do total e está ausente em Fernando Henrique, Lula da Silva 1 e Dilma Rousseff, tendo somente 2,3% em Lula da Silva 2.

As instituições de ensino frequentadas pelos dirigentes em todos os níveis confirmam a centralidade da educação pública no país. Quanto mais alto é o nível, mais cresce essa participação, bem como aumentam os cursos no exterior, que, em sua maioria, são feitos com bolsas de estudo financiadas pelo governo brasileiro.

Principais instituições de formação dos dirigentes públicos (1995-2012)

A formação acadêmica de quadros para o governo não é tema de segunda grandeza. Em alguns países, temos de fato escolas de governo ou concentração em reduzido número de universidades. Estudos sobre o tema foram feitos em outros países. Como exemplo relevante, temos o de Filipe Nunes (2012). O autor estuda o recrutamento das elites administrativas em Portugal e o compara com os modelos de França, Reino Unido e Estados Unidos, que representariam padrões diferentes.

Na tipologia do autor, o modelo francês é chamado de “osmose”, caracterizado por um hibridismo entre política e administração. Esse modelo se distingue dos demais pela consolidação, desde a Revolução Francesa, de um sistema meritocrático de carreiras burocráticas, reafirmado por Napoleão Bonaparte. A formação do Estado francês e de sua burocracia deu-se em concomitância com a criação e a ampliação de escolas especializadas para formar esses quadros, a exemplo da École Normale Supérieure (ENA), criada em fins do século XVIII. O fato de não haver impeditivos para a entrada de membros das elites administrativas em carreiras político-partidárias fez com que, nas últimas décadas, a França possuísse elites políticas, administrativas e empresariais com características muito semelhantes (Nunes, 2012: 37).

O modelo do Reino Unido apresenta o nível mínimo de politização no topo da administração, sendo por isso chamado de “compartimentos estanques” (Nunes, 2012: 43). O recrutamento na Inglaterra começa já nas universidades, o que tornou a palavra-valise *Oxbridge* conhecida no mundo todo, formada pelas iniciais de Oxford e a terminação de Cambridge, indicando os dois principais *locus* de formação das elites administrativas do país. Nunes chama a atenção, também, para o caráter altamente elitista desse corpo de funcionários do Estado, constituído por pessoas de altas camadas sociais, educadas majoritariamente nessas universidades de ponta. O modelo weberiano tem parte de suas características presentes na Inglaterra, tanto pelo perfil generalista dos funcionários como por seu caráter de insulamento e sua permanência nos altos cargos, independentemente da rotatividade dos governos.

O terceiro e último modelo é o que se passa nos Estados Unidos, que apresenta o nível máximo de politização no topo da administração e, por isso mesmo, chamado de “governo de estranhos” (Nunes, 2012: 53). Desde a independência americana, os “cargos públicos foram sendo ocupados de forma livre e sem concurso” (Nunes, 2012: 54). A representatividade social das elites administrativas nos Estados Unidos é maior que a dos países comentados anteriormente, bem como é maior a inclusão de minorias (Nunes, 2012: 55). A escolaridade, embora menor do que na Inglaterra e na França, também é alta entre os dirigentes públicos dos Estados Unidos, ainda que não haja uma escola específica de formação de quadros.

No caso do Brasil, a dispersão de escolas e cursos é ampla. Nossas instituições públicas de ensino superior são relativamente novas e recentemente seguiram uma tendência de federalização, ou seja, capilaridade nacional, de acordo com o sistema de pós-graduação montado durante os governos militares. Poucas universidades alcançam 5% dos graduados no conjunto dos governos. Nos Gráficos 1 a 4 temos algumas indicações das universidades que graduaram os dirigentes públicos por nós pesquisados.

Gráfico 1 – Instituições de ensino em que os dirigentes públicos cursaram a graduação

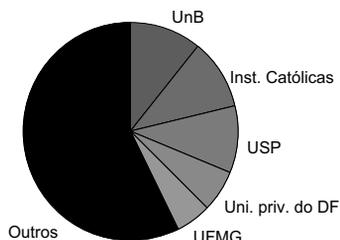


Gráfico 2 – Instituições de ensino em que os dirigentes públicos cursaram a especialização

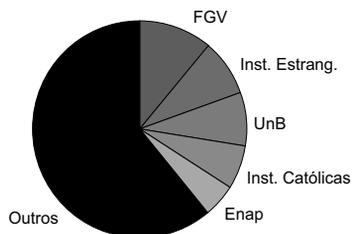


Gráfico 3 – Instituições de ensino em que os dirigentes públicos cursaram o mestrado

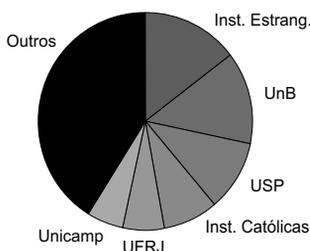
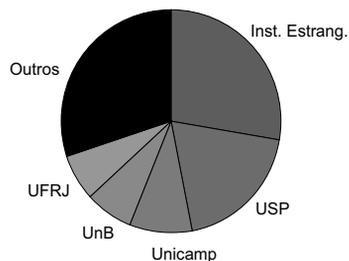


Gráfico 4 – Instituições de ensino em que os dirigentes públicos cursaram o doutorado



Como vemos, há diferenças significativas entre as escolas, dependendo do nível de titulação. A Universidade de Brasília (UnB) e duas universidades privadas do Distrito Federal, o Centro Universitário de Brasília (Ceub) e a Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF), em praticamente três governos (Fernando Henrique, segundo governo Lula da Silva e governo Dilma Rousseff) formaram quase 20% dos dirigentes no nível da graduação. Ao lado desse grupo, temos as universidades católicas, a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A essa dispersão agregue-se que cerca de 60% dos dirigentes públicos graduaram-se em outras instituições, situação muito diferente do que ocorre na França e na Inglaterra, por exemplo. Entenda-se ainda que em “outras universidades” estamos agregando a maioria das universidades públicas dispersas pelo país.⁶

⁶ A princípio, identificamos que, nas escolas de graduação, no total de “outros” no governo Fernando Henrique, 52,3% são públicas, no de Lula da Silva 1, 46,8%, no de Lula da Silva 2, 40,3%, e, no de Dilma Rousseff, 47,4%, o que reafirma a importância do setor público no terceiro grau.

As escolas de formação dos dirigentes públicos no âmbito dos cursos de especialização demonstram a mesma dispersão. A categoria “outros” é de 61%. Os demais 39% estão concentrados em cinco instituições. A novidade é a primazia da Fundação Getulio Vargas, uma instituição privada, seguida por instituições estrangeiras, depois pela UnB, católicas e, finalmente, pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Ao contrário das demais instituições mencionadas, a Enap é mais recente. Foi criada em 1986, logo após a queda da ditadura militar, como escola de governo do Poder Executivo federal vinculada ao Ministério do Planejamento. Foi inspirada na ENA, criada na França em 1945, mas acabou assumindo formato diferenciado. Com funções de complementação de educação, oferece vários cursos de formação e aperfeiçoamento a servidores públicos federais, tais como educação continuada, formação e aperfeiçoamento de carreiras, pós-graduação *lato sensu*, mestrado, cursos a distância e programas para altos executivos. Além disso, exerce funções de pesquisa e tem várias publicações, a mais importante delas a *Revista do Serviço Público*. Nunca foi uma faculdade para formação de administradores públicos. Ao contrário, tem como clientela servidores públicos já concursados e já graduados quando o cargo obriga a uma formação superior. Nesse sentido, não pode ser comparada às “fábricas” de servidores existentes na Europa. Tem como vocação treinar e aperfeiçoar quadros já existentes. Entre os dirigentes, só é mencionada no nível da especialização, adensando a capilaridade de instituições existentes nesse nível de titulação.

No mestrado, a categoria “outros” é de 41,1%. A formação no exterior aparece em primeiro lugar, com presença acentuada no governo de Fernando Henrique, o que se explica talvez pela questão geracional. A essa altura, os quadros do governo haviam se formado quando o sistema nacional de pós-graduação ainda estava se consolidando. Entre os nacionais, sobressaem-se com pelos menos 5% em algum governo as seguintes instituições: UnB, USP, instituições católicas, UFRJ e Unicamp.

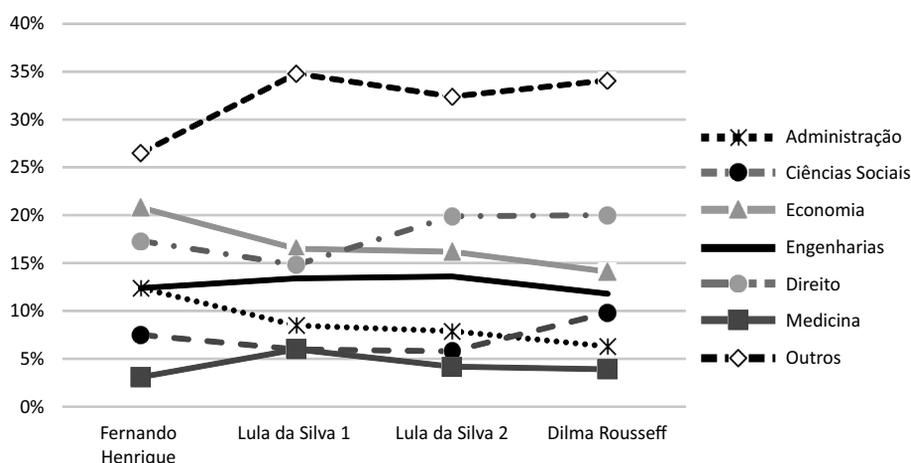
As instituições estrangeiras também aparecem como principais formadoras dos doutores em nossa amostra. São seguidas por USP, Unicamp, UnB e UFRJ. O que se observa não é apenas a dispersão regional das instituições, mas principalmente a sua diversificação, dependendo do nível de escolaridade. Mesmo em termos regionais, as escolas não se repetem. Tivemos o cuidado de observar se alguma instituição de ensino tinha maior presença em algum governo em todos os níveis de titulação ou em alguma área. Isso não acontece.

Entre as instituições estrangeiras, que representam a maior fatia nos cursos de doutorado, temos cerca de 30 universidades. Aquelas frequentadas por pelo menos dois dirigentes são: Sorbonne (sete) e Universidade de Paris (cinco); Illinois e Vanderbilt (quatro cada); Oxford, Stanford e Universidade de Chicago (três cada); Berkeley, London School of Economics e Universidade do Sul da Califórnia (com duas pessoas cada).

Cursos de formação dos dirigentes públicos

A dispersão das instituições de ensino também se repete quando focamos o elenco de cursos frequentados pelos dirigentes, embora em escala um pouco menor. Para facilitar o entendimento, decidimos identificar em todos os governos os cinco principais cursos mais frequentados na graduação, bem como na pós-graduação. Para a graduação, em termos agregados, direito vem em primeiro lugar, seguido de economia, engenharias, administração e, surpreendentemente, ciências sociais. Ou seja, novas áreas de conhecimento estão oferecendo quadros para o governo, e áreas antes prestigiadas, como a medicina, foram saindo da cena política.⁷ Nossos dados indicam, ainda, que cursos como economia e, especialmente, administração estão tendo participação menor entre os cursos de graduação dos dirigentes públicos.

Gráfico 5 – Principais cursos de graduação dos dirigentes públicos, por governo (1995-2012)



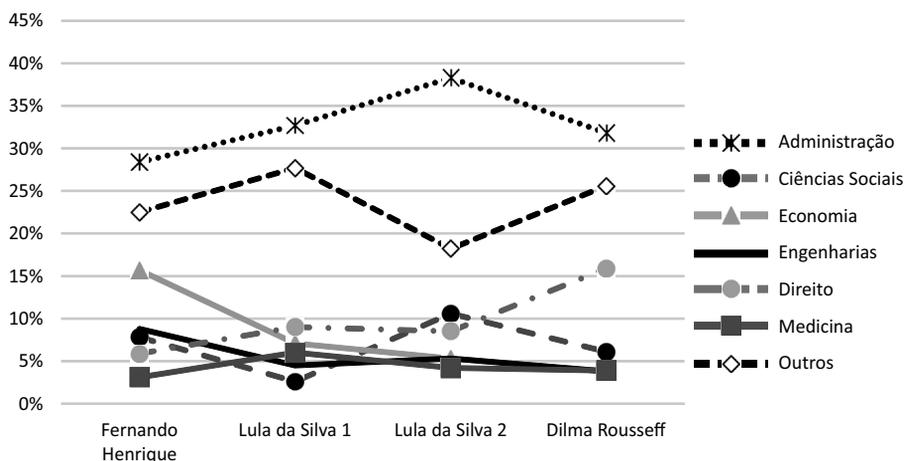
Dentre as informações que mais chamam atenção no Gráfico 5 está o decréscimo cada vez mais acentuado do curso de economia, outrora o mais fre-

⁷ Ver Schwartzman (1987).

quentado pelos dirigentes públicos na graduação (governos Fernando Henrique). O tradicional curso de direito, após uma queda no primeiro mandato de Lula da Silva, volta a apresentar trajetória ascendente. Outro ponto a destacar é o curso de ciências sociais, que aparece na quinta posição entre as áreas cursadas pelos DAS e NE na graduação, e fica em quarto lugar quando a análise recai sobre Dilma Rousseff.

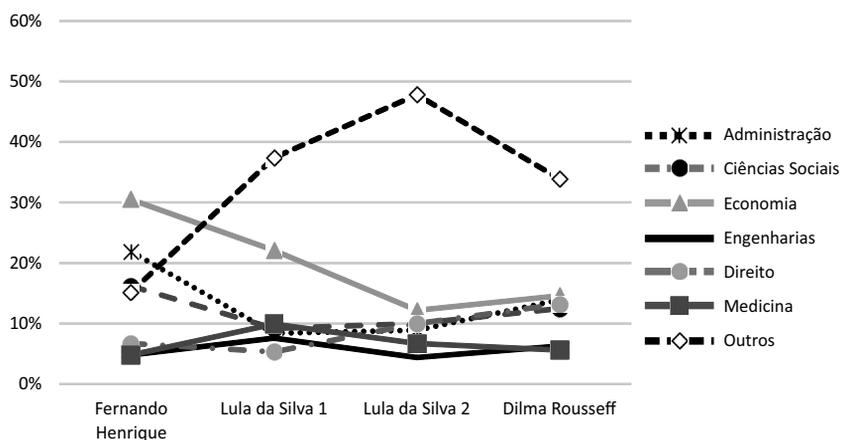
No nível dos cursos de especialização, a ordem se altera, e as áreas de administração e direito aparecem nos primeiros lugares e ganham espaço, enquanto os dirigentes públicos com especialização em economia tendem, no geral, a diminuir. Um olhar fino sobre esses dados permitirá pensar de forma mais acurada a contribuição das áreas de conhecimento em seus vários campos para a formação do governo. Estudos nesse sentido são praticamente inexistentes no Brasil.

Gráfico 6 – Principais cursos da especialização dos dirigentes públicos, por governo (1995-2012)



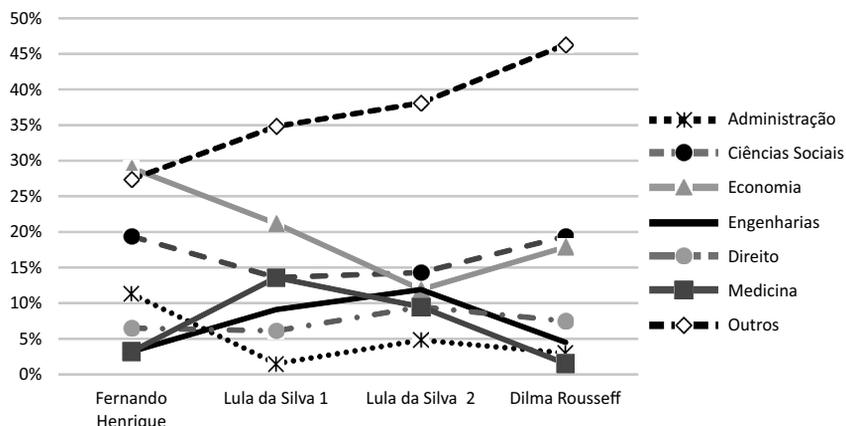
No nível de mestrado, os cinco cursos mais frequentados por nossos dirigentes públicos continuam os mesmos, mas o ordenamento é diferente, demonstrando que, assim como nas escolas frequentadas, as frequências dos cursos são distintas, dependendo do nível de titulação. O curso de economia vem seguido do de administração, e as ciências sociais passam a ocupar o terceiro lugar.

Gráfico 7 – Principais cursos de mestrado dos dirigentes públicos, por governo (1995-2012)



Finalmente, chegamos ao doutorado, título obtido por 24,1% dos dirigentes. Os cinco cursos se repetem, e as ciências sociais passam a ocupar o segundo lugar, enquanto economia, que ao longo de todo o período pesquisado mantém o primeiro lugar, segue trajetória decrescente no âmbito da nossa amostra. O mesmo acontece com os cursos de administração.

Gráfico 8 – Principais cursos do doutorado, por governo (1995-2012)



O caso dos cientistas sociais

Os cursos de formação chamaram nossa atenção pelo destaque que as ciências sociais ganharam. Para o senso comum, esse é um curso sem especificidade, sem destinação profissional determinada e, muitas vezes, associado a posturas

ideológicas de esquerda ou a atitudes militantes. Vários cientistas sociais de renome internacional reconhecem esse estereótipo e publicaram obras para discutir o assunto e esclarecer o que vem a ser esse campo como ciência e como método de análise (Bauman, 2015; Bauman & May, 2010; Bourdieu, Chamboredon & Passeron, 1999; Giddens & Sutton, 2016; Nisbet, 2017). Apesar disso, são um grupo de alta relevância entre os dirigentes públicos estudados. Tendo em vista esses estereótipos, decidimos examinar o perfil dos cientistas sociais da nossa amostra levando em conta sua titularidade acadêmica, vínculos com o serviço público, experiência profissional, filiação partidária e vínculos associativos. Procura-se saber se em alguns desses aspectos eles se diferenciam dos demais dirigentes.

Titulados e titulações em ciências sociais entre os dirigentes públicos

Examinando detalhadamente a nossa amostra de 1.030 dirigentes, notamos que um surpreendente número de 122 pessoas cursou ciências sociais em algum nível de titularidade: 83 fizeram graduação em ciências sociais e 39 fizeram graduação em outras áreas, mas cursaram mestrado e/ou doutorado em ciências sociais. Note-se que a diferença entre o total de pessoas e de titulações é diferente, pois nem todo graduado em ciências sociais se pós-graduou na área, e graduados de diversas áreas se pós-graduaram em ciências sociais. Assim, temos 122 pessoas que passaram por esse campo de conhecimento, com um total de 217 titulações.

Tabela 10 – Titulações em ciências sociais entre os dirigentes, 1995-2012 (N)

Nível de ensino	Primeira formação	Segunda formação	Total de titulações
Graduação	70	13	83
Especialização	30	7	37
Mestrado	56	1	57
Doutorado	40	–	40
Total	196	21	217

Em termos efetivos, 70 pessoas da nossa amostra optaram pelo curso de ciências sociais como primeira graduação, e outras 13 optaram por ele como segunda graduação, somando 83 pessoas. Na especialização, 30 pessoas optaram pelo curso de ciências sociais como primeira especialização e sete o fizeram como segunda especialização. No mestrado, entre as 57 pessoas que escolheram ciências sociais, apenas uma o fez como segundo curso. O doutorado, com 40 pessoas, representa 16,9% do total das 248 pessoas que alcançaram essa titulação, e acabou por ocupar a primeira posição nesse nível de formação entre todos os dirigentes.

Definimos cientistas sociais como aquelas pessoas que tiveram alguma titulação nessa área, independentemente do nível acadêmico, e chegamos a 122 pessoas, com o total de 217 titulações nos níveis de graduação, mestrado e doutorado. Isso supõe aceitar, por óbvio, que pós-graduados em ciências sociais fizeram outros cursos na graduação, e vice-versa. Essa informação é fundamental para aferir *expertise* acadêmica e curiosidade intelectual.

Na Tabela 11, caminhamos no mesmo raciocínio. Nela, mostra-se, na primeira coluna, o total de dirigentes (N) que alcançou alguma titulação na graduação, mestrado e/ou doutorado em um dos seis cursos selecionados. As colunas seguintes indicam, especificamente, o percentual de titulações de mestrado e de doutorado. Notamos que a maior proporção de titulações de mestrado encontra-se no campo da medicina, seguido de ciências sociais e economia. O mesmo se repete para o doutorado. Esses três campos de conhecimento são os que apresentam, assim, maior número de titulações, demonstrando ser espaços para pessoas com maior vocação acadêmica, mais interesse ou necessidade de ensinamentos adicionais.

Tabela 11 – Titulações de mestrado e doutorado nos seis cursos selecionados (1995-2012)

Curso	Mestrado	Doutorado
Medicina (N = 53)	77,3%	47,1%
Ciências sociais (N = 122)	64,7%	47,5%
Economia (N = 191)	62,8%	31,0%
Administração (N = 148)	53,4%	22,3%
Engenharia (N = 135)	50,4%	24,4%
Direito (N = 211)	41,7%	15,1%

Não por acaso, a nossa amostra revela que é exatamente nessas três áreas que encontramos os maiores percentuais de professores universitários. Embora sejam áreas vinculadas ao conhecimento aplicado, são também aquelas em que os dirigentes mais investem em seu capital intelectual, especialmente as duas primeiras. Isso porque, quando se foca apenas a coluna do doutorado, a economia, como notado no Capítulo 1 deste livro, apresenta patamares significativamente inferiores.

Vínculos e experiência profissional dos cientistas sociais entre os dirigentes públicos

Observou-se também se havia algum destaque a fazer quanto aos vínculos profissionais dos cientistas sociais em relação aos demais dirigentes. Ao observarmos detalhadamente esse aspecto, notamos a presença representativa de servidores públicos em ambos os casos, apesar de esse vínculo não ser obrigatório para

a indicação nos cargos de DAS 5, DAS 6 e NE. Do total da amostra, 66,2% eram servidores efetivos ou requisitados de outro órgão ou esfera. Entre os cientistas sociais, a proporção se mantém: 63,4%.

O mesmo padrão se repete quando se tomam as esferas da Federação em que os servidores foram requisitados: 77,4% dos dirigentes foram requisitados da esfera federal e, entre os cientistas sociais, temos 75%. Os demais estão igualmente distribuídos entre os estados e, em menor parte, entre os municípios. Ou seja, os cientistas sociais são majoritariamente servidores públicos recrutados na esfera federal, a exemplo de toda a amostra de 1.030. Nesse aspecto, nada os diferencia dos demais dirigentes.

Da mesma forma, não há diferença para os cientistas sociais quando se trata de experiência anterior no governo em cargos de DAS. No conjunto da amostra, cerca de 61% já haviam ocupado esse cargo. Entre os cientistas sociais, a diferença é residual: cerca de 58% já haviam tido experiência em cargos de direção e assessoramento, denotando que não são novatos na carreira. Como a maioria, são também experientes.

Filiação partidária e associativismo dos cientistas sociais entre os dirigentes públicos

A Tabela 12 informa que os cientistas sociais são a categoria mais vinculada a partidos políticos (36,4%), seguida pela dos médicos (33,3%). Nesse aspecto se confirmaria o estereótipo da militância política. Quando se trata de filiação ao partido do presidente, eles se destacam por serem menos governistas: 63,6% são filiados ao partido do presidente, em contraposição ao conjunto da amostra cujo montante soma 73,7%.

Tabela 12 – Filiação partidária dos dirigentes públicos e filiados ao partido do presidente, por curso (1995-2012)

Tipo de filiação	Ciências sociais N = 122	Medicina N = 53	Administração N = 148	Direito N = 211	Engenharias N = 135	Economia N = 191	Total da amostra N = 1.030
Filiação partidária	36,4%	33,3%	16,0%	15,7%	15,6%	14,3%	22,9%
Filiação ao partido do presidente*	63,6%	70,5%	54,5%	6,6%	70,0%	74,0%	73,7%

* Filiados ao PSDB no governo Fernando Henrique e filiados ao PT nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

No plano de associativismo, a área médica ganha preeminência. Entre os oito ramos de pertencimento indagados na pesquisa, ela responde pelos maiores percentuais em filiação sindical, filiação a central sindical, conselhos de políticas públicas, gestão local e movimentos sociais. As ciências sociais só se aproximam dela, em segundo lugar, nos dois últimos casos. Se a filiação sindical comprova uma característica atribuída ao cientista social, ou seja, maior politização, no campo associativo não é uma característica particularmente destacada.

Tabela 13 – Vínculos sociopolíticos dos dirigentes públicos por curso de formação (1995-2012)

Vínculos sociopolíticos	Administração N = 148	Economia N = 191	Engenharias N = 135	Medicina N = 53	Direito N = 211	Ciências sociais N = 122	Total amostra N = 1030
Filiação sindical	26,4%	27%	35,8%	45,1%	16,9%	30,3%	31,2%
Participação em centrais sindicais	1,4%	2,7%	2,3%	14%	1,5%	8,4%	6,6%
Participação em conselhos profissionais	36,3%	36,4%	31,1%	30,8%	17,8%	9,3%	25,7%
Participação em conselhos vinculados a políticas públicas	26,8%	18,7%	26,6%	56,9%	15,9%	27,8%	25,8%
Participação em conselhos de empresas estatais	26,6%	27,6%	23,8%	11,5%	11,8%	9,3%	17,5%
Participação em gestão local	23,9%	15,8%	22,1%	34,0%	13,2%	29,2%	23,7%
Participação em movimentos sociais	28,8%	28,3%	34,3%	58,5%	28,7%	47,5%	37,5%
Participação em entidades patronais	11,7%	6,9%	6,0%	3,9%	3,9%	3,4%	5,8%

Cientistas sociais, áreas de governo e vocação acadêmica

O passo seguinte escolhido relaciona-se com a área de governo em que os cientistas sociais atuam em comparação com os demais dirigentes. Visto que têm uma formação genérica, podem, em tese, atuar nas diferentes áreas, e é justamente isso o que se verifica. Ao contrário dos médicos, que somam 77,1% na área de

Saúde, Trabalho e Seguridade Social, dos engenheiros, que representam 41,2% na área de Desenvolvimento Econômico e Fomento, e dos economistas, 39,9% na área de Economia, Finanças, Gestão e Planejamento, os cientistas sociais não se concentram em áreas específicas. São os mais representados apenas na área de Ciência, Educação, Cultura e Lazer, com 23,5%.

Tabela 14 – Distribuição das principais ocupações da amostra por área de governo (1995-2012)

Área	Administração N = 148	Economia N = 191	Engenharias N = 135	Medicina N = 53	Direito N = 211	Ciências sociais N = 122
Economia, Finanças, Gestão e Planejamento	20,8%	39,9%	11,8%	6,3%	18,4%	10,8%
Ciência, Educação, Cultura e Lazer	12,6%	11%	16,8%	2,1%	8,6%	23,5%
Justiça, Fiscalização e Regulação	3,3%	3,1%	1,7%	–	24,9%	2,9%
Desenvolvimento Econômico e Fomento	24,2%	20,2%	41,2%	4,2%	14,1%	13,7%
Meio Ambiente e Direitos Humanos, Raciais e Étnicos	3,3%	1,8%	11,8%	2,1%	4,3%	10,8%
Defesa e Relações Exteriores	–	2,5%	1,7%	–	7,6%	7,9%
Saúde, Trabalho e Seguridade Social	17,5%	12,3%	8,3%	77,1%	6,5%	16,7%
Presidência da República	18,3%	9,2%	6,7%	8,2%	15,6%	13,7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Finalmente, registre-se que as ciências sociais, entre os dirigentes, apresentam alto índice de pessoas que são ou foram professores universitários. Esse *ethos* acadêmico é mais acentuado entre os médicos, seguidos pelos economistas. As ciências sociais ocupam o terceiro lugar.

Tabela 15 – Professores universitários, total da amostra e por profissão (1995-2012)

Curso	%
Medicina (N = 53)	68,2
Economia (N = 191)	49,1
Ciências sociais (N = 122)	47,7
Administração (N = 148)	38,6
Engenharias (N = 135)	37,5
Direito (N = 211)	35,5
Amostra total (N = 1.030)	40,2

Pelo que vimos até aqui, as ciências sociais, com exceção da filiação partidária – e assim mesmo de forma não expressiva –, não se diferenciam das características atribuídas aos demais cursos examinados. Nossos dados não revelam, portanto, uma especificidade que provocasse o recrutamento da profissão, a não ser o fato da própria profissão. Ou seja, ela vem reunindo saberes e *expertises* em diferentes graus de titularidade que vêm se mostrando eficazes junto aos governos, independentemente de partido ou de área de governo.

Se é verdade que as áreas de conhecimento e os cursos de formação estão ficando cada vez mais rarefeitos entre as elites políticas e administrativas, no Brasil e no mundo, resta saber por que as ciências sociais foram unguidas como uma profissão importante entre as que vieram a formar a moderna nobreza de Estado no Brasil, e não outra entre tantas que surgiram com a sociedade do conhecimento.

As ciências sociais importam?

A institucionalização acadêmica das ciências sociais no Brasil remonta à década de 1930, com a criação da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo (1933), e da Seção de Sociologia e Ciência Política da Faculdade de Filosofia da USP (1934) (Liedke Filho, 2005: 382). No entanto, o seu apogeu só se daria na década de 1950, com a proeminência dos sociólogos da USP, em especial Florestan Fernandes. Para Elide Bastos, a carreira pôde avançar por causa do “desenvolvimento dos centros de pesquisa, pela criação de bibliotecas, pela edição de revistas acadêmicas, pela realização de congressos e encontros científicos” (Bastos, 2002: 211).

Ao longo do século XX, as ciências sociais passaram por um processo de institucionalização e de consolidação por meio de pesquisas e estudos que alcançaram reconhecimento internacional. Um exemplo foi o chamado Projeto Unesco, levado a cabo nos anos 1950 e que investigou as relações raciais no Brasil. O projeto permitiu “verificar os elos de ligação entre as demandas da agência internacional [Unesco] e o leque de questões formuladas pelas ciências sociais brasileiras” (Maio, 1999: 141). Demonstrou que a agenda das disciplinas no Brasil estava intimamente ligada a um projeto internacional, o que lhe permitiu expor os estereótipos sobre a igualdade racial no Brasil. Sociólogos e antropólogos verificaram, a partir de dados empíricos, que a convivência pacífica e igualitária entre negros e brancos no Brasil era um mito (Maio, 1999: 151).

As ciências sociais têm essa capacidade de detectar problemas, sugerir soluções e fomentar novas preocupações que ajudam na compreensão do mundo. Os seus questionamentos são também motor de transformação da realidade. Fazem

parte de um conhecimento “erudito”, que surge com a industrialização (Villas Bóas, 2007: 23) e apoia-se em pesquisas empíricas, método de conhecimento sobre o qual detém habilidades privilegiadas. A observação do fenômeno estudado, a elaboração de hipóteses e a verificação dos resultados são um processo indispensável ao conhecimento da sociedade. Nessa esfera, as ciências sociais têm muito a contribuir.

Desde os clássicos, como Émile Durkheim e Max Weber, os cientistas sociais se esforçam para estudar a sociedade em que vivem com método e rigor. Tornaram-se ao mesmo tempo objeto e sujeito do conhecimento, o que torna o *ofício do sociólogo*, nos dizeres de Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon e Jean-Claude Passeron (1999), extremamente delicado, distinto, perigoso. Com exceção de uma sociologia marxista militante, que visa denunciar a ordem capitalista, as ciências sociais procuram compreender e explicar com cientificidade o que parece banal e, produzindo conhecimento, ajudam a mudar a sociedade. Por ser área de estudo tão delicada, exige método e rigor intelectual.

Mais recentemente, as discussões sobre pós-modernidade, políticas identitárias, estado de exceção, catástrofe ecológica e sociedade de risco, entre outras, vêm atijando a imaginação sociológica. Vários cientistas sociais têm se notabilizado por estudos inovadores, a exemplo de Ulrich Beck (2010). O autor defende a tese de que, diferentemente da antiga sociedade da escassez, a sociedade moderna vive o problema do excesso: excesso de consumo e de produção, fatores que levam ao surgimento de uma série de ameaças à economia, à sociedade, aos Estados nacionais e ao planeta. Dessa forma, o sociólogo deve ser capaz de produzir novas categorias de conhecimento que expliquem as transformações correntes, que possam dar inteligibilidade ao mundo e oferecer hipóteses de como transformar, indo além dos problemas tradicionais que tanto atormentaram as sociedades ocidentais, como a desigualdade, a tirania e a pobreza. Por tudo isso, concluímos que as ciências sociais lograram adentrar as profissões que moldam hoje o que se chama de “nobreza de Estado” por terem capital intelectual próprio, habilidades investigativas, criatividade intelectual e rigor analítico.

As metodologias usadas pelos cientistas sociais variam, mas todas têm em comum esclarecer aspectos dos debates, dos problemas sociais e dos persistentes enigmas culturais. No campo da antropologia, por exemplo, Roberto DaMatta ensinou aos brasileiros a entender seu país, interrogando *O que faz o Brasil, Brasil?* (1984). Talentos como esses não estão nos aparatos de Estado. São referências culturais e intelectuais formadoras de novas gerações, entre elas aquelas que vão colaborar nos altos planos da administração nacional.



Capítulo 4

Cargos de confiança na Presidência da República e nas áreas social e de desenvolvimento no Brasil

Maria Celina D'Araujo
José Teles Mendes

Introdução

Este Capítulo tem por objetivo dar continuidade à discussão a respeito do perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula da Silva e Dilma Rousseff. Nesse sentido, dialoga com os demais deste livro, especialmente com o primeiro. Ali, as autoras analisaram distinções entre os dirigentes de dois ministérios sociais (Saúde e Educação) e dois da área econômica (Planejamento e Fazenda).

Neste Capítulo, averiguamos possíveis clivagens ou semelhanças no perfil dos dirigentes públicos, desta feita recorrendo à comparação em três grandes áreas institucionais: duas vinculadas à produção de políticas públicas, uma social, outra de desenvolvimento, e uma terceira, a Presidência da República, espaço privilegiado para a articulação política e principal centro de poder em sistemas presidencialistas.

As três áreas comportam 649 dirigentes, e, a exemplo do que vem sendo feito no decorrer do livro, vamos observar dados relativos à escolaridade, experiência na administração pública, filiação sindical, filiação partidária e associativismo. Queremos detectar se esses padrões variam de acordo com as áreas examinadas.

No que tange àquilo que chamamos de áreas de políticas públicas, investigamos uma possível variável explicativa para transformações nas características dos dirigentes recrutados, ou seja, a finalidade do órgão público para o qual foi recrutado. A pergunta a ser respondida, nesse caso, é a seguinte: o fato de as instituições exercerem funções distintas dentro do Estado engendra a contratação de dirigentes públicos com perfis significativamente diferentes? Outra questão importante é: sendo a Presidência um órgão de articulação política e de centralização do poder, seria a diferença com os órgãos de políticas públicas mais acentuada?

O debate sobre o Poder Executivo em regimes presidencialistas é extenso, especialmente na literatura internacional. Para começar, segundo Mezey (2013: 27), a palavra “presidente” surge no vocabulário político pela primeira vez em 1787 na Constituição norte-americana para referir-se ao Poder Executivo. Dizia respeito a um novo arranjo de poder em que o chefe do Executivo seria escolhido periodicamente mediante consulta prévia à sociedade. Nesse arranjo, Executivo e Congresso seriam constituídos mediante processos diferentes de consulta popular, e o Executivo não precisaria, necessariamente, da maioria no Parlamento para governar. A literatura sobre esse novo sistema de governo é ampla, dinâmica e sempre repleta de desafios, como indica o próprio Mezey (2013: 7).

O presidencialismo foi o sistema de governo que predominou nas Américas e, por seu pioneirismo, o norte-americano, com um sistema bipartidário, é o mais estudado e tomado como paradigma. De forma geral, o presidencialismo se caracteriza por ampla concentração de poder no Executivo, independentemente do tamanho do sistema partidário. Além disso, a liderança pessoal do presidente é supervalorizada, pois ele se torna o principal fulcro de autoridade no sistema político. De outra parte, para aumentar sua liderança, os presidentes tendem a investir em sua imagem pessoal, a aumentar o espectro de suas funções e suas burocracias.¹

Mezey (2013: 99-100) destaca que, desde suas origens, o instituto da Presidência da República vem ampliando e diversificando o leque de assuntos a serem examinados. As responsabilidades da Presidência crescem em função de novas demandas nacionais e internacionais que exigem respostas rápidas, prontidão e autoridade do Executivo para considerá-las. Espera-se que o presidente seja capaz de tomar grandes decisões ou, pelo menos, saiba encaminhá-las. A preeminência do papel dos presidentes na América Latina no início do século XXI (Brasil, Equador, Bolívia e Venezuela, por exemplo) é assinalada pelo autor como uma indicação da valorização da liderança pessoal do chefe de Estado.

Ainda sobre a concentração de poder do presidencialismo, Moe (1985) afirma que o presidente seria um ator racional cujo objetivo é maximizar sua capacidade de controle e influência sobre a construção das políticas públicas, recorrendo, para esse fim, às estratégias de centralização e politização. A primeira consiste na concentração de órgãos e funções na Presidência da República, em detrimento dos ministérios, enquanto a segunda apoia-se na nomeação de burocratas leais

1 Sobre o assunto, ver os seguintes trabalhos clássicos: Cheibub (2007), Lijphart (1994), Linz (1994), Macey (2006), O'Donnell (1994), Samuel e Shugart (2010), Shugart e Mainwaring (1997).

que ajam segundo a vontade presidencial no exercício de suas atribuições. Ambas as estratégias apresentam, porém, custos notáveis, dificultando a sua aplicação simultânea: a centralização implicaria o aumento da dificuldade de aprovação de uma iniciativa legislativa encaminhada para o Congresso, enquanto a politização resultaria no recrutamento de dirigentes públicos fiéis, porém pouco competentes tecnicamente (Rudalevige & Lewis, 2005). Haveria, portanto, uma espécie de *trade off* entre controle presidencial do Executivo e a qualidade da relação Executivo-Legislativo, por um lado, e entre nomeação de dirigentes próximos em termos ideológicos e políticos do presidente e sua qualidade técnica, por outro.

No que se refere à literatura brasileira, tende-se a entender a expansão da esfera de ação da Presidência da República aos reflexos que o presidencialismo de coalizão criaria sobre o ambiente político e o processo decisório. O estudo dos mecanismos e características institucionais internas do nosso presidencialismo remonta a longa data, mas tem seu ponto de inflexão contemporâneo no livro clássico de Figueiredo e Limongi (1999). Nesse trabalho, os autores demonstram que, ao contrário do que boa parte da literatura anterior afirmava, o presidencialismo brasileiro, apesar da alta fragmentação partidária, não implicava ingovernabilidade ou paralisia decisória. Entre os fatores que possibilitavam a governabilidade estava o fato de o Executivo federal dispor de uma série de mecanismos para impor sua agenda ao Legislativo, tanto editando medidas provisórias quanto lançando mão da prerrogativa da iniciativa legislativa. Nesse contexto, a Presidência, seguindo um padrão internacional, controlaria recursos que lhe dariam ampla vantagem nas negociações com as casas do Legislativo e com os partidos visando manter suas coalizões e, assim, aprovar leis e políticas segundo seus interesses. A indicação dos ministros seria uma das principais formas de se angariar apoio congressual, conferindo a partidos aliados o acesso a recursos financeiros e de poder.

Dessa forma, o estudo da Presidência da República insere-se em um amplo e complexo debate sobre a centralidade desse órgão na experiência política brasileira contemporânea. Entre os trabalhos que inspiram a presente análise está também o de Inácio (2006), responsável pelo desenvolvimento da ideia de que a institucionalização da Presidência, no sentido do aumento dos seus órgãos e atribuições, estaria vinculada a uma tentativa do chefe de governo de reduzir os custos de transação do presidencialismo de coalizão. Assim, quanto mais complexo se torna sustentar a rede de alianças necessárias à operacionalização do governo no multipartidarismo brasileiro, mais se robustece a Presidência da República visando conferir ao presidente um conjunto de informações confiáveis e capazes de

fazê-lo atuar com mais segurança em meio a um sistema político profundamente fragmentado. Posteriormente, Inácio e Llanos (2014) retomam essa hipótese, confirmando-a e mostrando que, quanto maior o número de partidos na coalizão de governo, maior tende a ser a institucionalização da Presidência.

Vieira (2017) avança na discussão, argumentando, a partir de estudo estatístico, que a correlação entre a fragmentação das coalizões de sustentação dos governos e a institucionalização da Presidência não é tão evidente como se poderia pensar. A partir da análise dos órgãos criados no Executivo federal entre 1990 e 2009, o autor avalia o impacto de quatro variáveis principais no grau de centralização dos governos medido pela frequência de criação de novos órgãos vinculados à Presidência: 1) a dispersão ideológica do gabinete; 2) o grau de partidização da coalizão; 3) a fracionalização partidária do gabinete; 4) o extremismo ideológico do presidente. Vieira (2017) conclui que somente o extremismo ideológico do presidente, entendido como a distância entre o posicionamento ideológico de seu partido e a mediana da coalizão, tem efeito positivo e significativo sobre a centralização administrativa na Presidência. Além disso, órgãos criados na administração direta, no primeiro ano de mandato do presidente e em mandatos marcados por troca do partido do chefe do Executivo, quando o presidente anterior não consegue fazer seu sucessor, tendem a estar vinculados à Presidência, em detrimento dos ministérios.

Batista (2014), por sua vez, analisa o papel dos ministros na arquitetura institucional do presidencialismo de coalizão no que tange ao controle da produção da agenda legislativa. Afirma que os ministérios são parte importante na autoria dos projetos legislativos. Sendo representantes de partidos políticos, os ministros possuem uma ideologia, uma preferência e agenda próprias que podem ser favorecidas e, nesse sentido, estabelecem uma relação de troca do presidente entre a produção legislativa e o apoio parlamentar. Os resultados de sua pesquisa indicam, contudo, que no processo decisório do Poder Executivo há uma centralização desses projetos na Presidência, principalmente no governo Lula da Silva.

Outros estudos realçam a relação entre a chefia do Executivo e os ministérios (Batista, 2013; Pereira et al., 2013), enfatizando as nomeações de ministros e a dos chamados ministros “júnior”. Figueiredo e Limongi (1999) também desenvolvem contribuições nesse sentido, mostrando como as prerrogativas constitucionais do presidente, especialmente a edição de medidas provisórias, lhe garantem a capacidade de afetar os custos transacionais com os parlamentares, alterando suas preferências.

Para além das possíveis especificidades para a concentração de poder na Presidência, no caso do Brasil, o que se observa é que essa concentração ocorre como regra nos sistemas presidencialistas. Por isso é tão importante saber que tipo de dirigente está sendo recrutado nessa área de governo, ou seja, se dispõe de alguma particularidade em relação aos demais dirigentes públicos.

Nesse sentido, a escolha das três áreas selecionadas neste Capítulo ocorre por razões distintas. No caso da Presidência da República, o principal fator motivador foi a sua centralidade no debate sobre o presidencialismo brasileiro e a necessidade de se avançar no conhecimento sobre esse espaço do poder decisório. No que tange aos ministérios de desenvolvimento e aos sociais, a escassez de literatura sobre o perfil de quem assessora os ministros foi a principal razão.

A esses fatores se soma a importância das atribuições desses órgãos para a democracia brasileira. Os sociais foram alçados à condição de peças centrais da República com a Constituição de 1988, que estabeleceu amplo leque de direitos sociais a serem regulados e contemplados pela ação estatal (Kerstenetzky, 2012). Os ministérios no campo de desenvolvimento, por sua vez, são cruciais para a superação de gargalos estruturais da economia, como energia, transportes, por exemplo, e para aprimoramento de setores já estabilizados, como a agricultura.

O estudo dos dados relativos aos dirigentes pesquisados nessas duas áreas, além de contribuir para a construção do conhecimento em torno desses órgãos, servirá como parâmetro de comparação para a análise mais detida da Presidência. Assim, o Capítulo aproxima-se da lógica dos estudos que analisam o Executivo como variável independente. Enfatizaremos a explicação das variações dos dados obtidos na amostra como dependentes de características qualitativas das três áreas elencadas, tendo em mente o papel do “núcleo de articulação” da Presidência da República (Inácio, 2012), a função fomentadora dos ministérios de desenvolvimento, responsáveis por planejar a realização do investimento público em setores estratégicos, e a função provedora dos órgãos sociais, cujo objetivo definido pelo constituinte foi nada menos que solucionar o histórico *déficit* social brasileiro.

Para tanto, baseamo-nos na tipologia presente no Apêndice da introdução deste livro acerca das áreas de governo. Para a área de desenvolvimento, mantivemos o conteúdo inicialmente configurado para a área de Desenvolvimento Econômico e Fomento (área 4). O mesmo ocorre em relação à Presidência da República (área 8). No caso da área social, agregamos as áreas 2, 5 e 7 da classificação original. O elenco de órgãos de cada área é descrito a seguir.

- **Área de desenvolvimento** (196 pessoas): Ministério da Agricultura e Reforma Agrária; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Indústria, Comércio e Turismo; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Integração Nacional; Ministério das Cidades; Ministério das Comunicações; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério dos Transportes; Ministério Extraordinário de Política Fundiária; Ministério Extraordinário de Reforma Agrária; Ministério Extraordinário para Articulação de Ações na Amazônia Legal; Ministério Extraordinário para Assuntos de Irrigação; Ministérios da Pesca e da Agricultura; Secretaria de Aviação Civil; Secretaria de Micro e Pequena Empresa; Secretaria de Portos da Presidência da República; Ministério do Interior; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca.
- **Área social** (336 pessoas): Ministério da Amazônia Legal e Meio Ambiente; Ministério do Bem-estar Social; Ministério da Cultura; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Ministério da Educação; Ministério do Esporte; Ministério do Esporte e Turismo; Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; Ministério da Integração Social; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Previdência Social; Ministério da Previdência e da Assistência Social; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Administração; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Trabalho e da Previdência Social; Ministério do Turismo; Ministério Extraordinário da Criança; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria de Estado de Assistência Social; Secretaria do Meio Ambiente; Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial; Secretaria de Políticas para as Mulheres.
- **Presidência da República** (117 pessoas): Casa Civil; Casa Militar da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Gabinete Pessoal do Presidente da República; Ministério Extraordinário de Coordenação de Assuntos Políticos; Ministério Extraordinário de Projetos Especiais; Ministério Extraordinário de Reforma Institucional; Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Presidência da República; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Secretaria de Comunicação Social da Presidência da

República; Secretaria de Estado de Comunicação de Governo; Secretaria de Imprensa e Porta-voz da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais; Secretaria Geral da Presidência da República.

Para a construção dessa tipologia, foram levadas em conta duas clivagens principais: uma vertical, referente às distintas atribuições gerais dos órgãos existentes dentro do aparelho do Estado, e outra horizontal, vinculada às diferentes ênfases das instituições dentro de uma mesma área. No que tange às diferenças de tipo vertical, há uma área voltada à articulação política e às relações institucionais, e duas cujo foco reside na concepção e produção de políticas públicas. Entre elas, por sua vez, existe uma série de outras características diferenciais que podemos chamar de horizontais, pois referem-se a distinções existentes em uma mesma categoria institucional. Assim, há uma miríade de possibilidades de construção de diferentes tipos dentro da área geral de políticas públicas tendo em vista as diversas *policies* produzidas. Aqui, optamos por fazer uma divisão abrangente entre um grupo de órgãos cuja produção de políticas foca o âmbito econômico, com o planejamento, o desenvolvimento e a implementação de políticas microeconômicas e projetos infraestruturais, e outro cuja ênfase reside na organização de políticas sociais de saúde, educação, assistência social e previdência no âmbito federal, além da proteção ambiental.

Distribuição dos dirigentes nas áreas social, de desenvolvimento e na Presidência da República

Os 649 dirigentes examinados neste Capítulo estão distribuídos conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição dos dirigentes públicos pelas três áreas de governo (1995-2012)

Área institucional	Frequência	Porcentagem
Desenvolvimento	196	30,2%
Social	336	51,8%
Presidência da República	117	18,0%
Total	649	100,0%

Desses 649, a área de desenvolvimento reúne 30,2%, enquanto a social detém a maioria: 51,8%. A Presidência da República, por sua vez, conta com 18% dos dirigentes classificados entre as três áreas. Como seria de esperar em governos que se democratizam, a maior parte de servidores e de dirigentes concentra-se nas esferas sociais.

Escolaridade

Os dirigentes públicos são, conforme salientam os outros Capítulos do livro, especialmente o terceiro, um grupo altamente escolarizado. No recorte deste texto, não é diferente: a maior parte dos pesquisados das três áreas institucionais tem nível superior completo e, com variações, boa parte deles possui pós-graduação.

Tabela 2 – Escolaridade dos dirigentes públicos por área institucional (1995-2012)*

Área institucional	Superior completo	Especialização	Mestrado	Doutorado
Desenvolvimento	16,8%	35,7%	29,6%	15,3%
Social	14,0%	20,2%	27,4%	34,8%
Presidência da República	28,4%	31,0%	25,0%	13,8%

* Por inexpressivo, em termos percentuais, não incluímos na Tabela a coluna dos que só completaram o ensino médio.

A Tabela 2 mostra que quase 100% dos pesquisados, nas três áreas, têm pelo menos nível superior, e a maioria concluiu pelo menos um curso de pós-graduação. As duas áreas de políticas públicas são as que apresentam maior qualificação: 62,2% dos dirigentes da área social e 44,9% da de desenvolvimento concluíram mestrado ou doutorado, contra 38,8% da Presidência da República. Essa área é aquela com maior número de dirigentes que concluíram somente o nível superior (28,4%). Além disso, as áreas de desenvolvimento e social, embora apresentem grande quantidade de pós-graduados, mostram um perfil distinto: os primeiros apresentam maior número de especializações, cursos *lato sensu* geralmente mais voltados para o mercado de trabalho, enquanto a área social mostra preferência pela pós-graduação *stricto sensu*, indicando um traço mais acadêmico. Diferença semelhante é encontrada entre os Ministérios do Planejamento e Fazenda, por um lado, e Educação e Saúde, por outro, conforme o Capítulo 1.

Para compreender mais precisamente os perfis de escolaridade dos dirigentes pesquisados, desenvolvemos uma tipologia dos cursos de graduação, porque, quando considerados os cursos individualmente, gera-se uma fragmentação elevada, de difícil interpretação e apresentação. Os grupos de formação construídos são os seguintes:

- **Ciências sociais aplicadas:** abrange preferencialmente graduações em administração, economia e finanças, políticas públicas e gestão.
- **Ciências humanas e sociais:** especialmente direito, história, ciências sociais, letras, comunicação social e música.

- **Ciências biológicas e da saúde:** medicina, enfermagem, fonoaudiologia, fisioterapia, educação física, biologia.
- **Ciências exatas e tecnológicas:** engenharias, farmácia, física, química, matemática.

Tabela 3 – Graduação dos dirigentes públicos por grupos de disciplinas (1995-2012)

Área institucional	Sociais aplicadas	Humanas e sociais	Biológicas e da saúde	Exatas e tecnológicas	Outros
Desenvolvimento	30,3%	21,1%	4,9%	42,7%	1,1%
Social	19,9%	38,1%	17,3%	24,4%	0,3%
Presidência da República	21,5%	57,0%	9,3%	10,3%	1,9%

Assim, vemos que há diferenças importantes entre as formações dos dirigentes no que toca a cada área. Na de desenvolvimento, predominam os formados em exatas e tecnológicas (42,7%), seguidos pelos formados em ciências sociais aplicadas (30,3%). Na área social, prevalecem os formados em ciências humanas e sociais (38,1%). Na Presidência da República, as ciências humanas e sociais também são mais expressivas, desta feita com 57%. Os formados em ciências biológicas e da saúde não chegam a ter participação expressiva em qualquer área, e sua maior participação, 17,3%, está na área social. De toda forma, parece haver adequação entre *expertises* necessárias e os cursos de graduação, tais como aparecem nas áreas de desenvolvimento e social. Resta, se não explicar, pelo menos registrar a concentração das ciências humanas e sociais na área da Presidência.

A Presidência é uma área que, a princípio, não exigiria demanda por formações particulares, visto que não produz políticas públicas que exijam um conhecimento específico. Ela é, como vimos, a área mais diretamente vinculada à articulação política do governo. Além disso, apesar de não produzir *policies* específicas,² tem funções de elevada complexidade, como a verificação das atribuições constitucionais dos projetos de iniciativa legislativa do presidente. Isso explicaria por que, no conjunto de cursos que oferecem graduados na Presidência, haja maior concentração de bacharéis em direito. Em seguida, vêm aqueles formados em comunicação social, pouco expressivos no conjunto da amostra de 1.030 do con-

2 É importante ressaltar que o nosso recorte da Presidência da República abarca somente o “núcleo de coordenação”, definido por Inácio (2012). Conforme ressalta essa autora, a Presidência da República possui também um “núcleo de *policies*”, formado basicamente pelas secretarias vinculadas aos direitos humanos. Estas, porém, em nosso trabalho, foram incluídas na área social, dada a sua finalidade.

junto da pesquisa, o que reflete a existência ali de órgãos vinculados a relações públicas. Para entender o perfil dos dirigentes públicos situados na Presidência da República, temos que recorrer ainda a outras variáveis.

Experiência na administração pública

Nesta parte do texto, analisaremos a experiência progressiva dos DAS e NE localizados nas três áreas elencadas, enfocando variáveis como o tipo de vínculo profissional, a esfera administrativa de origem, entre outras. Começamos pela resposta à pergunta se era a primeira vez que ocupavam o cargo.

Tabela 4 – Pesquisados que ocupavam o cargo pela primeira vez (1995-2012)

Área institucional	Frequência	Porcentagem
Desenvolvimento	94	48,0%
Social	144	43,1%
Presidência da República	39	33,3%

Verifica-se que menos da metade dos pesquisados, nas três áreas, ocupava o cargo de dirigente pela primeira vez. A área com maior concentração de “novatos” foi a de desenvolvimento, com 48%. A Presidência, ao contrário, foi aquela com maior contingente de “veteranos”: 66,7%. Esse seria um indicador de que a Presidência da República precisaria recorrer a profissionais mais experientes, tendo em vista seus desafios legais, políticos e de comunicação com a sociedade e com o Congresso. Sintomaticamente, como vemos a seguir, é a que menos recorre à nomeação de funcionários públicos. Entre os não servidores, reúne 43,5%, o maior percentual nas três áreas.

Tabela 5 – Tipo de vínculo dos dirigentes públicos com a administração pública, por área (1995-2012)

Área institucional	Tipo de vínculo profissional				Total
	Servidor efetivo do órgão	Servidor requisitado de outro órgão e/ou esfera	Não servidor	Aposentado	
Desenvolvimento	13,3%	51,0%	28,1%	7,7%	100,0%
Social	13,2%	53,6%	29,0%	4,2%	100,0%
Presidência da República	17,4%	33,0%	43,5%	6,1%	100,0%

Quanto aos níveis da Federação em que são recrutados aqueles que são funcionários públicos, existem algumas distinções. Nas áreas de desenvolvimento e na social há grande número de servidores requisitados de outras instituições da administração pública: somados aqueles do próprio órgão e os requisitados, as duas áreas de políticas públicas alcançam percentuais de 64,3% (desenvolvimento) e 66,8% (social) de dirigentes vinculados ao serviço público. A Presidência, diferentemente, tem menor número de dirigentes servidores, somando 50,4%, com um percentual razoavelmente superior de não servidores: 43,5%, frente a 28,1% e 29% nas demais áreas. Todavia, é na Presidência da República que, como vimos, concentra-se o maior percentual de pessoas com experiência anterior em cargos similares ao que ali assumiram – apenas 33,3% não haviam ainda assumido cargos de DAS.

Tendo em vista esse dado, aprofundamos o conhecimento desse grupo experiente de não servidores que servem na Presidência da República (cf. p. 117-120). Assim, analisamos a esfera da Federação em que os servidores públicos foram recrutados. Mesmo levando em conta que 43,5% dos dirigentes públicos da Presidência da República não são servidores, achamos de bom alvitre considerar esse fator.

Tabela 6 – Esfera de requisição dos dirigentes públicos por área institucional (1995-2012)

Área institucional	Esfera administrativa em que foram requisitados		
	Municipal	Estadual	Federal
Desenvolvimento	2,0%	12,1%	85,9%
Social	7,4%	28,0%	64,6%
Presidência da República	2,7%	21,6%	75,7%

A Tabela 6 mostra clivagens entre as esferas de origem dos servidores que foram requisitados de outros órgãos públicos. A área de desenvolvimento é aquela com a maior concentração de servidores originários da esfera federal, seguida pela Presidência e, por fim, pelos órgãos de política social. Esses são os mais regionalizados, com mais presença daqueles oriundos do serviço público estadual e municipal, somando 35,4%, diante de apenas 14,1% de desenvolvimento e 24,3% da Presidência.

Uma possível explicação para tal diferença reside na temática dos movimentos sociais, visto que eles se articulam localmente e dado o maior histórico de mobilização dos dirigentes públicos da área social. Pela Tabela 12, vemos que 50,6% já participaram de algum movimento, contra apenas 26,3% da área de desenvolvimento e 45,1% da Presidência. Em função disso, seria de esperar que uma parcela superior de seus componentes fosse recrutada em nível local. Essas experiências

em movimentos sociais, somadas à elevada qualificação, funcionam como canais de acesso aos cargos estudados, justificando a maior regionalização e municipalização dos cargos de confiança da área social. Retomaremos esse ponto a partir da análise dos dados relativos à participação política dos pesquisados. Por ora, buscaremos saber as experiências profissionais anteriores dos dirigentes que são objeto deste Capítulo.

Tabela 7 – Exercício de cargos não eletivos no Executivo por área institucional, servidores e não servidores (1995-2012)*

Área institucional	Secretário, diretor ou chefe em governos municipais	Secretário, diretor ou chefe em governos estaduais	Secretário, diretor ou chefe no governo federal	Ministro	Embaixador
Desenvolvimento	25,0%	44,1%	55,9%	1,5%	–
Social	43,6%	46,8%	48,7%	2,6%	1,3%
Presidência da República	37,5%	20,8%	58,3%	4,2%	2,1%

* As linhas não somam 100% porque uma mesma pessoa poder ter exercido mais de um desses cargos.

Os dados da Tabela 7 matizam aqueles apresentados anteriormente. Em comum, há o fato de que nas três áreas o maior percentual é oriundo do governo federal. Algumas distinções, contudo, são claras. Por um lado, vemos novamente como a área de desenvolvimento está altamente centrada na esfera da União, com 55,9% de seus dirigentes já tendo atuado como secretário, diretor ou chefe de governo nessa esfera da Federação. Por outro lado, vemos que conta também com alto número de dirigentes que já participaram de gestões estaduais, 44,1%. A área social, por sua vez, continua sendo a mais municipalizada – 43,6% de seus dirigentes já haviam exercido cargos na esfera municipal –, e também conta com o maior percentual dos que atuaram no nível estadual, 46,8%. A Presidência da República é a área menos estadualizada e é a segunda mais municipalizada, com 37,5%. Aqui, temos ainda o mais alto patamar dos que já exerceram cargos no nível federal, 58,3%. Em suma, os dados confirmam um perfil altamente experiente no conjunto das três áreas, no que tange ao exercício de funções anteriores na administração pública.

Há, como vemos, variações importantes entre as áreas institucionais no que tange ao nível federativo de experiência, visto que os dirigentes públicos da

área social são relativamente mais recrutados nos âmbitos municipal e estadual, e apresentam trajetórias profissionais também mais locais, enquanto aqueles da Presidência e do desenvolvimento mostram-se mais localizados na esfera nacional. Além disso, apresentam histórico de exercício de outros cargos administrativos no Poder Executivo.

No que toca à Presidência da República, observamos até aqui que conta entre seus dirigentes com menos servidores públicos, que no conjunto todos são mais experientes e que absorve pessoas com maior trânsito em funções anteriores no governo federal. Em comum às duas outras áreas, reside apenas o fato de que, entre os servidores, a maior parte provém do serviço público federal federal (esse ponto será retomado nas p. 117-120 desta edição).

Trajетória político-partidária e associativa nas áreas de desenvolvimento, social e Presidência da República

Analisamos em seguida a trajetória político-partidária e associativa dos pesquisados nas três áreas antes de assumirem os cargos, com ênfase na filiação a partidos políticos, sindicatos, conselhos profissionais e movimentos sociais.

Tabela 8 – Filiação partidária dos dirigentes públicos ao assumirem o cargo (1995-2012)

Área institucional	Filiação partidária
Desenvolvimento	20,6%
Social	33,9%
Presidência da República	26,7%

Conforme salientado ao longo do texto, a Tabela 8 explicita a trajetória política mais ativa dos pesquisados da área social, ao menos no que tange à filiação partidária: 33,9% deles estavam filiados a partidos políticos no momento da nomeação para o cargo de dirigente, diante de 26,7% na Presidência e 20,6% na de desenvolvimento. Esse dado serve como indicativo para o fato de que, especialmente no que tange aos pesquisados da área social, além da elevada qualificação técnica, a vinculação a organizações políticas também pode funcionar como importante critério de recrutamento. Aparentemente, portanto, esse grupo de dirigentes, assim como os demais, além de ter como traço distintivo uma escolaridade bastante superior à média nacional, é também politicamente mais engajado do que o brasileiro médio.

Tabela 9 – Percentual de dirigentes públicos filiados a partidos, que são filiados ao partido do presidente, por área de governo

Área institucional	Governo	PSDB	PT
Social	Fernando Henrique	57,1%	14,3%
	Lula da Silva	–	71,9%
	Dilma Rousseff	–	77,8%
Desenvolvimento	Fernando Henrique	40,0%	–
	Lula da Silva	8,7%	73,9%
	Dilma Rousseff	–	72,7%
Presidência da República	Fernando Henrique	100,0%	--
	Lula da Silva	–	95,0%
	Dilma Rousseff	–	90,0%

O alto grau de adesão dos dirigentes filiados a partidos do presidente nas três áreas também foi observado: a única em que menos de 50% dos filiados estavam ligados à mesma sigla do chefe do Executivo foi a de desenvolvimento durante o governo Fernando Henrique. A área social, por sua vez, teve, nesse mandato, 57,1% de dirigentes pesquisados filiados ao PSDB, enquanto as demais, em todas as gestões, tiveram mais de 70%. O destaque vai para a Presidência da República, com percentual acima de 90% em Fernando Henrique, Lula da Silva e Dilma Rousseff. Isso está relacionado, provavelmente, à sua função estratégica de articulação dentro do Executivo e nas relações Executivo-Legislativo, porque, conforme mostra Vieira (2017), a politização é uma das estratégias disponíveis para o presidente ampliar seu controle nas negociações com o Congresso e com a sociedade. Passa-se agora ao aspecto da sindicalização.

Tabela 10 – Filiação sindical dos dirigentes públicos por área institucional (1995-2012)

Área institucional	Filiação sindical
Desenvolvimento	35,8%
Social	37,8%
Presidência da República	27,2%

No que tange aos sindicatos, a área social é, novamente, a que apresenta maior proporção de filiados. Dessa vez, porém, os dirigentes pesquisados em desenvolvimento mostraram-se muito mais presentes do que na filiação partidária: 35,8% deles afirmaram já terem sido filiados a sindicatos. A Presidência da República aparece na terceira posição, com 27,2%. É notável, também, uma tendência de crescimento dos dados da Tabela 10 quando comparados àqueles da Tabela 8,

mostrando que, com exceção da Presidência da República, há consideravelmente mais engajamento no que tange à atividade sindical do que à partidária.

Tabela 11 – Participação em conselhos profissionais (1995-2012)

Área institucional	Participação em conselhos profissionais
Desenvolvimento	33,0%
Social	25,1%
Presidência da República	18,6%

Dados a tradição corporativa no Brasil e o papel dos conselhos profissionais a esse respeito, a participação dos dirigentes públicos nesses conselhos foi levada em conta com resultados significativos nas três áreas. A de desenvolvimento apresenta o percentual mais alto, 33%, diante de 25,1% da social e 18,6% da Presidência da República. A preponderância na área de desenvolvimento deve-se à elevada participação dos egressos de seus principais cursos, como engenharias (29,4%), economia (38,4%), agronomia (51%) e administração (34,9%), cursos e profissões tradicionalmente mais institucionalizados.

Da mesma forma, a participação inferior em conselhos profissionais das demais áreas explica-se pelo menor engajamento de seus principais cursos. O tradicional curso de direito, por exemplo, majoritário na Presidência da República, tem apenas 16,7% de seus bacharéis com experiência em conselhos profissionais. Outra formação bastante presente ali e na área social é das ciências sociais, com o menor percentual de bacharéis com experiência em conselhos, somente 2,9%, refletindo a irrelevância de organizações classistas desse tipo nesse ramo profissional.

Tabela 12 – Participação em movimentos sociais (1995-2012)

Área institucional	Participação em movimentos sociais
Desenvolvimento	26,3%
Social	50,6%
Presidência da República	45,1%

Indicador central para avaliar o grau de associativismo da amostra, a participação em movimentos sociais fornece dados cruciais para compreender a variação do engajamento social dos pesquisados segundo as diversas áreas institucionais. Nesse sentido, percebemos que, assim como no caso das filiações partidárias e sindicais, a área social, responsável pela produção das políticas sociais do Estado brasileiro, é a que apresenta maior nível de participação de

seus dirigentes públicos nesses movimentos: 50,6%. É também a única em que aqueles com histórico de participação são a maioria. A outra área de políticas públicas estudada, a de desenvolvimento, cuja função reside no planejamento e na execução de políticas públicas de estímulo a setores econômicos específicos e à ampliação da infraestrutura nacional, por outro lado, tem a menor proporção de dirigentes que já participaram de movimentos, equivalente a quase metade daquela da área social: 26,3%. Enquanto isso, a Presidência da República, área de articulação política por excelência, aparece em segundo lugar, assim como na filiação partidária, com um percentual de 45,1%, o que está provavelmente vinculado à própria natureza de sua função no que toca à necessidade de interfaces também com a sociedade.

O elevado nível de participação em movimentos sociais dos dirigentes pesquisados da área social, por sua vez, pode ser explicado pelo histórico de grande mobilização de algumas das carreiras predominantes em seus quadros, especialmente os profissionais de saúde. Desde a primeira metade do século XX, o movimento sanitário constitui um dos mais organizados do Brasil, fazendo com que, em 1980, a Reforma Sanitária fosse um dos pilares das demandas pela redemocratização e força importante na definição dos rumos da Constituinte de 1987-1988 (Fleury, 2009).

A participação de dirigentes com alto engajamento em movimentos sociais não foi uma constante em todos os governos, como vimos em Capítulos anteriores. É importante, contudo, voltar a destacar que esse associativismo, em todos os governos, foi mais valorizado na área social e na Presidência da República. Destaque para esta no governo Dilma Rousseff e para a social nos de Lula da Silva.

Tabela 13 – Participação em movimentos sociais por governo e área institucional (1995-2012)

Governo	Área institucional	Porcentagem
Fernando Henrique	Desenvolvimento	13,3%
	Social	22,2%
	Presidência da República	33,3%
Lula da Silva	Desenvolvimento	33,7%
	Social	63,5%
	Presidência da República	43,8%
Dilma Rousseff	Desenvolvimento	20%
	Social	43%
	Presidência da República	51,6%

Assim, aprofundando o estudo desse importante indicador, que é a participação em movimentos sociais, observamos a variação quando recortamos não somente as áreas institucionais, mas também os governos. Como mostra o Capítulo 1, o governo Lula da Silva apresenta uma excepcionalidade no sentido de ter, entre seus dirigentes presentes na amostra, nível maior que o de Fernando Henrique e superior também ao de Dilma Rousseff no que tange ao associativismo. Torna-se relevante, então, analisar como se dá essa variação entre os presidentes quando desagregamos os dados por áreas institucionais. Foi o que fizemos na Tabela 13. A novidade do governo Dilma Rousseff é que os percentuais de associativismo caem, com exceção, como visto, da Presidência da República, que, ao contrário, aumenta, alcançando o maior nível entre todos os presidentes: 51,6%.

No plano político-partidário, os dirigentes da área social analisados até aqui, neste Capítulo, vêm mostrando trajetória política mais ativa do que a de seus congêneres em desenvolvimento e na Presidência da República. A exceção se dá nos conselhos profissionais.

A regra também é válida para os dados relativos à experiência parlamentar: 4,8% dos dirigentes públicos da área social já exerceram cargo eletivo no Legislativo, diante de 2,6% da Presidência e 2,1% do desenvolvimento. Para o exercício de mandatos eletivos no Executivo, a ordem se repete, e os números são 1,6%, 0,9% e 0%, respectivamente, indicando parca experiência eleitoral, o que contrasta com a elevada mobilização política encontrada e aponta para um perfil participativo mais atrelado às ruas e aos bastidores da arena democrática. A Presidência da República, por sua vez, ocupa o segundo lugar em termos de participação político-partidária e associativismo.

Os não servidores da Presidência da República

Vimos que a Presidência da República é a área que conta com o maior contingente de não servidores: 43,5% ou 50 dirigentes. No intuito de melhor compreender esse grupo, analisaremos, a seguir, algumas de suas características relativas à escolaridade, associativismo e experiência na administração pública e na política formal. Ou seja, em se tratando de tão alto percentual, é importante saber se esses não servidores agregam valor adicional à Presidência.

Tabela 14 – Escolaridade dos dirigentes da Presidência da República segundo o tipo de vínculo profissional (1995-2012)*

Tipo de vínculo	Superior completo	Especialização	Mestrado	Doutorado
Servidor efetivo do órgão	55,0%	20,0%	15,0%	10,0%
Servidor requisitado de outro órgão e/ou esfera	13,5%	35,1%	29,7%	18,9%
Não servidor	28,0%	32,0%	28,0%	10,0%

* Dado o baixo percentual, eliminamos a coluna daqueles que só têm ensino médio.

Os não servidores não são o segmento mais escolarizado entre os dirigentes pesquisados da Presidência da República. Os mais escolarizados são os recrutados em outros órgãos, com 83,7% portando algum grau de pós-graduação – especialização, mestrado ou doutorado. Entre os não servidores, esse percentual cai para 70%. A menor escolaridade fica entre aqueles recrutados no próprio órgão do governo federal. Se os não servidores não agregam valor do ponto de vista acadêmico, precisamos olhar outros fatores, como feito na Tabela 15, que considera os cursos frequentados pelos dirigentes da Presidência da República.

Tabela 15 – Graduação dos dirigentes públicos da Presidência da República por área, segundo o vínculo com a administração pública (1995-2012)*

Tipo de vínculo	Sociais aplicadas	Humanas e sociais	Biológicas e da saúde	Exatas e tecnológicas	Outros
Servidor efetivo do órgão	33,3%	27,8%	11,1%	27,8%	–
Servidor requisitado de outro órgão e/ou esfera	25,7%	57,1%	8,6%	8,6%	–
Não servidor	13,0%	65,2%	10,9%	6,5%	4,4%

* Dado o baixo percentual, eliminamos a linha dos aposentados.

Na Presidência, como já observamos, quando se toma em conta o conjunto total de dirigentes, a área de graduação predominante é a de ciências humanas e sociais. Para o conjunto dos dirigentes dessa área, o percentual é de 57%, e sobe para 65,2% quando se isolam os não servidores. Ou seja, entre os não servidores, no que toca à formação acadêmica, adensa-se o grupo de cursos que já era

predominante. Faremos agora uma sintonia mais fina nos aspectos partidários, sindicais e associativos dos não servidores em comparação aos servidores com outros vínculos empregatícios que atuam na Presidência da República. A intenção é avaliar se esses não servidores ajudam a construir o diferencial em relação às áreas de desenvolvimento e social.

Tabela 16 – Experiência de associativismo dos dirigentes da Presidência da República segundo o tipo de vínculo com a administração pública (1995-2012)*

Tipo de vínculo	Filiação partidária	Dirigentes partidários	Filiação sindical	Participação em movimentos sociais
Servidor efetivo do órgão	–	–	10,0%	15,0%
Servidor requisitado de outro órgão e/ou esfera	23,7%	–	27,0%	35,1%
Não servidor	38,8%	27,7%	33,3%	66,0%

* Dado o baixo percentual, eliminamos a linha dos aposentados.

Os não servidores, como vemos nos dados da Tabela 16, mostram claramente um histórico de associativismo mais intenso que os demais pesquisados na Presidência da República. Comparando com os que são recrutados no órgão federal em que atuavam e com os recrutados em outros órgãos e esferas, os dirigentes não servidores da Presidência são destacadamente mais ativos quando se trata de filiação e direção partidária, filiação sindical e vínculos a movimentos sociais. A participação em movimentos sociais desses não servidores da Presidência da República, por exemplo, é muito mais elevada que aquela que se encontra no total da amostra de 1.030 dirigentes (37,5%). Além disso, entre os dirigentes com vínculos com o serviço público que atuam na Presidência, não se encontra nenhum que seja dirigente partidário.

Distinção importante também aparece quando se lida com a experiência progressiva dos dirigentes da Presidência da República, em cargos eletivos ou nomeações para cargos executivos, quando se desagrega esses dirigentes por tipo de vínculo. Mais uma vez os não servidores se destacam.

Tabela 17 – Experiência dos dirigentes da Presidência da República em cargos eletivos ou de nomeação no Executivo, segundo o tipo de vínculo com a administração pública (1995-2012)

Tipo de vínculo	Cargos eletivos no Executivo	Experiência parlamentar	Outros cargos no Executivo
Servidor efetivo do órgão	–	–	30,0%
Servidor requisitado de outro órgão e/ou esfera	2,7%	–	40,0%
Não servidor	–	6,1%	52,1%

No que tange à experiência em cargos no governo, pouquíssimos dirigentes pesquisados da Presidência chegaram a exercer mandato eletivo no Executivo, enquanto meros 6,1% dos não servidores tiveram função parlamentar. Por outro lado, a experiência em outros cargos no Executivo – como a função de secretário – é alta entre os não servidores: mais da metade deles já teve alguma função do tipo. Esse dado reforça a ideia de que o recrutamento desses dirigentes fora dos quadros do serviço público, além de ser guiado por critérios acadêmicos, técnicos e pelo histórico de mobilização social, também leva em conta sua experiência em trabalhos específicos ao Poder Executivo, que serviriam como uma espécie de *know-how* adequado à elevada complexidade das funções atribuídas à Presidência no Brasil, a exemplo do que acontece em todos os regimes presidencialistas.

Considerações finais

Neste Capítulo, analisamos o perfil dos dirigentes a partir de um recorte que privilegia áreas institucionais divididas em dois principais conjuntos: duas áreas de políticas públicas, desenvolvimento e social, e uma de articulação política, a Presidência da República. Nossa aposta era que, a partir dessas duas clivagens distintas – uma vertical, referente às diferentes funções gerais das áreas, e outra horizontal, vinculada aos focos distintos de suas atuações nas políticas públicas –, teríamos um ponto de vista interessante para o estudo dos dirigentes públicos, em geral, e para desenvolver uma perspectiva mais detalhada sobre a Presidência, em particular.

Assim, percebemos que existem, de fato, diferenças significativas entre os três conjuntos de pesquisados. No que tange à educação, todos os dirigentes, tanto na amostra geral como nas três áreas aqui trabalhadas, apresentam alta escolaridade. Entretanto, essa elevada escolarização não se apresenta de forma homogênea entre as áreas: os da área social e de desenvolvimento galgaram níveis ainda mais altos de instrução formal do que aqueles da Presidência. Na área social, 62,2% dos

pesquisados concluíram pelo menos uma pós-graduação *stricto sensu*; na de desenvolvimento, o percentual é de 44,9%, enquanto na Presidência é de 38,8%. Eis a principal diferença vertical percebida no quesito escolaridade. Em termos horizontais, a distinção é um detalhe, mas existe: embora ambas as áreas de políticas públicas sejam altamente escolarizadas, a social é mais acadêmica, com um percentual razoavelmente superior de mestres e doutores, enquanto a de desenvolvimento é mais técnica, com número proporcionalmente maior de especialistas.

No que diz respeito à experiência na administração pública, vimos que a amostra, nas três áreas, é altamente experiente no serviço público, sendo a maioria dos pesquisados composta de servidores efetivos. As duas áreas produtoras de políticas públicas têm em comum o fato de terem um contingente ainda maior de servidores: 64,3%, em desenvolvimento, e 66,8%, na social, diante de 50,4% na Presidência.

Existem também, todavia, dados que distanciam as áreas de políticas públicas e aproximam uma delas do setor de articulação política. É o caso das esferas administrativas de requisição dos pesquisados que eram funcionários públicos: todas as três áreas estão mais vinculadas ao serviço público federal, mas, na social, o perfil dos recrutados capturados pela amostra é visivelmente mais local e regional do que em desenvolvimento. A Presidência da República situa-se entre ambas. Na primeira, 35,4% dos dirigentes estudados foram requisitados de órgãos municipais ou estaduais; na segunda, 14,1%, e, na terceira, 24,3%. Nesse aspecto, portanto, os números da área social se aproximam mais da presidência do que do desenvolvimento.

No que se refere à trajetória política, novamente os dirigentes aqui examinados têm em comum o fato de serem fortemente mobilizados, com histórico de participação intensa em sindicatos, partidos e movimentos sociais. Há, contudo, diferenças internas perceptíveis que burlam a divisão vertical/horizontal aqui adotada. Na participação em movimentos sociais, por exemplo, a área social está mais próxima da Presidência do que da de desenvolvimento, enquanto na filiação partidária a presidência situa-se entre as outras duas.

No cômputo geral, a área social é mais mobilizada. Isso vale para filiação partidária, filiação sindical e participação em movimentos sociais. O segundo lugar em mobilização fica com a Presidência. Quando tomamos separadamente os dados dos não servidores da Presidência da República, esse percentual torna-se ainda maior.

Na interpretação dos dados, percebemos que o ativismo da área de desenvolvimento se acentua nas associações vinculadas à sua atuação profissional. Nesse sentido, seus pesquisados lideram apenas em uma instância de participação: os conselhos profissionais, o que está provavelmente relacionado, como dito, à forte organização

de algumas de suas principais carreiras, como engenheiros e economistas. Na filiação sindical, essa área também cresce, superando a Presidência e assumindo o segundo lugar, quase empatando com a social, reiterando a percepção obtida a partir do estudo dos números dos conselhos profissionais. Por fim, entre os dirigentes aqui examinados, aqueles com maior histórico de participação política e social são os da área social. O impacto disso sobre as políticas públicas é um debate em aberto.

A mais importante contribuição deste Capítulo consiste em diagnosticar com mais precisão a esfera da Presidência da República. Sendo ela a articuladora política do governo, seria de esperar que tivesse técnicos de excelência, mas também maior presença de dirigentes engajados na sociedade e na política. Isso fica comprovado quando se faz a radiografia dos não servidores, que correspondem a mais de 40% dos pesquisados dessa área.

Os não servidores da Presidência apresentam perfil mobilizatório e engajado mais alto ainda do que a área social, em particular em movimentos sociais. Por outro lado, quando comparados aos servidores requisitados de outros órgãos, apresentam nível inferior de qualificação acadêmica. Ou seja, têm menos capital acadêmico, porém mais capital político e social. Isso aponta para o fato de que o presidente, ao buscar compor seu corpo de subordinados imediatos, recorre a quadros experientes exteriores ao serviço público que atendam a demandas de qualificação técnica e de experiência político-administrativa pertinentes às instituições que atuam como o núcleo de coordenação do Poder Executivo.

Os dados deste Capítulo sugerem que, no caso da Presidência da República, pratica-se uma conciliação entre recrutamento baseado em critérios técnicos e politização, esta compreendida como estratégia de controle do presidente sobre os órgãos do Executivo, por meio da nomeação de dirigentes próximos politicamente. Evidencia-se, ainda, que essa estratégia é alcançada de forma mais nítida no recrutamento de auxiliares fora dos quadros do serviço público.

Estes, como visto, adensam o percentual de filiados a partidos políticos e de participação de dirigentes partidários. Reforçam ainda o percentual dos filiados a sindicatos e a movimentos sociais. Sintomaticamente, reúnem o maior número de pessoas com experiência em outros cargos administrativos (52,1%). Ou seja, esse conjunto de não servidores ajuda a dar à Presidência da República um formato diferenciado de outras áreas, especialmente no que toca o engajamento político-partidário, interface com a sociedade via movimentos sociais, assim como maior experiência administrativa, recursos imprescindíveis para a administração de interesses com ministros e com o Legislativo.

A partir disso, algumas questões principais surgem a partir deste Capítulo. Qual seria a relação entre o perfil dos dirigentes públicos, em geral, e os da Presidência da República, em particular, e o exercício de suas funções políticas e institucionais no presidencialismo brasileiro? Dirigentes altamente escolarizados, experientes na administração pública e com notável histórico de associativismo gerariam, necessariamente, políticas públicas mais eficientes? Em caso afirmativo, por que o Estado brasileiro continuaria tendo enorme dificuldade de prover serviços sociais básicos para a população? Neste texto, concebemos as variáveis relativas aos dirigentes estudados como dependentes, isto é, observamos sua dinâmica como explicada pelas distintas atividades desempenhadas pelas áreas de desenvolvimento, social e pela Presidência. Mas o contrário também não seria possível, ou seja, as características dos dirigentes também não podem influenciar a atuação dos órgãos do Executivo? Em caso afirmativo, como? Essas são algumas perguntas que se destacam a partir deste estudo e que excedem, porém, o escopo desta investigação.

Em síntese, o foco deste Capítulo recai sobre as clivagens internas dos dirigentes segundo as três áreas institucionais recortadas. Para concluí-lo, o quadro a seguir sintetiza as principais comparações realizadas tomando as áreas em seu conjunto. No caso da Presidência, se tomássemos apenas os não servidores, o aspecto da mobilização política e social também seria alto, o que torna essa área mais atrativa para exame e pesquisa.

Quadro-síntese			
Aspectos analisados	Área institucional		
	Desenvolvimento	Social	Presidência da República
Escolaridade	Intermediária	Maior	Menor
Titulação acadêmica mais frequente	Especialização	Doutorado	Especialização
Experiência na administração pública	Alta	Alta	Alta
Recrutamento no órgão de origem (União)	Maior	Menor	Intermediária
Recrutamento municipal	Menor	Maior	Intermediária
Recrutamento estadual	Menor	Maior	Intermediária
Mobilização política e social	Menor	Maior	Intermediária
Tipo mais frequente de associativismo	Filiação sindical	Movimentos sociais	Movimentos sociais



Capítulo 5

Panorama sociopolítico dos ministros brasileiros na Nova República

Maria Celina D'Araujo
Guilherme Leite Ribeiro

Introdução

Na maioria dos países, os ministros são os políticos com maior visibilidade no plano nacional (Blondel, 1985). Sua posição privilegiada na composição do poder, em geral, é consagrada nas constituições nacionais (Dogan, 2003) e é fundamental para estabelecer a agenda política a ser levada a cabo pelo governo para toda a sociedade (Higley & Burton, 2006).

Os ministros são, ainda, em muitos casos, atores fundamentais para a governabilidade e a estabilidade política, por procurarem, por meio de “transações políticas” (Codato & Franz Júnior, 2017), votos no Legislativo para aprovação de determinados projetos de interesse do Poder Executivo. São estratégicos em qualquer sistema de governo, uma vez que ajudam na definição de políticas públicas, autorizam despesas do Executivo, amortecem conflitos políticos e são exemplos da pluralidade e da repartição democrática de poder, pois expressam a força de certos partidos e refletem, portanto, o resultado da vontade do eleitor.

Devido à sua posição preeminente no sistema político e às atribuições que lhes são conferidas, o perfil dos ministros, os padrões de recrutamento e suas carreiras políticas continuam a merecer atenção especial (Müller-Rommel & Keman, 2012: 220). Os primeiros estudos de relevo sobre ministérios centraram-se nas democracias avançadas e, em sua maior parte, ressaltaram a natureza partidária dos governos (Woldendorp et al., 2000) e o papel dos partidos políticos na construção de coalizões políticas (Strøm et al., 2008). Segundo o clássico Bagehot (1963), nas democracias parlamentares o gabinete é um vínculo entre o Executivo e o Legislativo, e reflete a delegação que o eleitor faz aos partidos políticos. Após as eleições, os partidos políticos escolhem o primeiro-ministro e formam o governo, normalmente com a nomeação de ministros aliados aos partidos vencedores (Blondel & Thiébault, 1991; Thies, 2001; Carroll & Cox, 2012; Blondel & Müller-Rommel, 1997; Dowding & Dumont, 2009). Esses selecionados, além de experiência políti-

ca, costumavam ter experiência profissional e competências na área em que iriam atuar (Blondel et al., 2007).

Tem-se apontado, contudo, que a tendência à partidarização dos ministérios, mesmo na Europa democrática e parlamentarista, vem sofrendo alterações, e o que se verifica é uma forte presença de técnicos nos gabinetes, muitos sem qualquer vínculo partidário. Nesses países parlamentaristas, a lógica de governo partidário foi desafiada por vários fatores. Entre outros, problemas de desenvolvimento econômico, complexidades administrativas e descrença na capacidade profissional dos políticos, levando a que o papel do primeiro-ministro e dos líderes do governo ganhasse maior poder na formação e na função governativa, processo denominado por alguns cientistas políticos “presidencialização” (Poguntke & Webb, 2005). Ademais, isso acontece no bojo de um processo quase universal de descontentamento generalizado do público para com políticos e partidos (Mair, 2008).

Pesquisas recentes sobre a formação dos governos nas democracias europeias vêm confirmando o surpreendente crescimento do número de tecnocratas e especialistas ocupando posições ministeriais.¹ Tal transformação no recrutamento ministerial levanta uma série de questões sobre o funcionamento de sistemas políticos democráticos, o papel das lideranças, as cadeias de representação entre eleitores e ministros, bem como a responsabilidade e a transparência na elaboração de políticas públicas. O impacto disso sobre o futuro e a qualidade da democracia é ainda tema em exame pela literatura internacional. No momento, o que nos interessa é mostrar como o Brasil se distancia dessa experiência europeia e quais os perfis das pessoas que chegam ao topo da política no país, ou seja, ao ministério.

Pinto, Cotta e Almeida (2018) apresentam uma série de estudos relativos a países de diferentes tradições, a maior parte deles na Europa. São eles: França, Suécia; Portugal, Itália e Espanha (Europa do Sul); República Tcheca, Polônia, Eslováquia, Romênia e Hungria (Europa Central); Letônia, Lituânia e Estônia (países bálticos); e ainda Turquia, envolvendo o total de 14 países. Com passados bem distintos, desde democracias estáveis, como França e Suécia, a recentes e precárias democracias oriundas de ex-satélites soviéticos, com tradição de partido único, todas as pesquisas demonstram crescente participação de tecnocratas nos ministérios, especialmente a partir do fim do século XX.

Pinto, Cotta e Almeida lembram que, entre 1945 e 1984, apenas 12,3% dos ministros na Europa democrática não eram partidários (Pinto, Cotta & Almeida, 2018: 6). A partir daí, há uma inversão desse movimento, que privilegia *outsiders*,

¹ A esse respeito, o trabalho mais recente e mais encorpado é o de Pinto, Cotta e Almeida (2018). As exceções seriam Inglaterra, Alemanha e Bélgica.

especialistas e tecnocratas, para quem a lealdade ao presidente ou ao primeiro-ministro é maior do que a lealdade a um partido. Os estudos focados em cada um dos 14 países mencionados são generosos em demonstrar a preeminência dos tecnocratas nos ministérios, quase sempre com exceção do Ministério da Defesa. Isso se aplica mesmo a países tradicionais, com forte conteúdo religioso e importância ativa das Forças Armadas, como é o caso da Turquia (Sayari & Bilgin, 2018).

O estudo sobre ministérios na América Latina, uma região dominada por sistemas presidencialistas, tendeu por muito tempo a levar em consideração, principalmente, as características desse sistema de governo (Linz, 1990; Mainwaring, 1990). Em anos mais recentes, os estudos consideraram outras variáveis, como a estratégia legislativa do presidente ou a influência de determinadas políticas (Amorim Neto, 1998, 2006; Amorim Neto & Borsani, 2003; Altman & Castiglioni, 2008). Vários desses trabalhos têm também se dedicado a estudar o perfil dos ministros, visando entender que tributos pessoais, políticos e sociais poderiam explicar certas escolhas.

Em outra linha de análise, Octavio Amorim Neto e David Samuels (2010) atentam para o fato de que, entre os países democráticos presidencialistas, semipresidencialistas e parlamentaristas, nos primeiros, os gabinetes tendem a ser menos proporcionais e menos partidários que em outros sistemas, sobretudo por causa da separação de poderes. O menor controle dos partidos políticos no Legislativo tende a favorecer, em geral, a indicação de ministros não partidários nos gabinetes presidencialistas (Amorim Neto & Samuels, 2010: 18). Embora esse ponto de vista seja válido como perspectiva geral, no caso do presidencialismo brasileiro o que se nota é uma permanente e intensa partidarização do gabinete, sempre combinada ao apoio de cada partido no Legislativo. Essa tese, aliás, já havia sido demonstrada pelo próprio Amorim Neto em trabalho anterior.²

O padrão de nomeação dos ministros no Brasil ainda não foi suficientemente estudado. Aparentemente, à exceção da área econômica, a versão predominante endossada pela tese do presidencialismo de coalizão, e corroborada neste Capítulo, é a de que as nomeações decorrem de arranjos político-partidários e regionais que desconsideram, na maior parte das vezes, as capacidades específicas ou a qualificação técnica dos escolhidos. Para o período estudado neste Capítulo (1985-2014), cerca de metade dos ministros brasileiros – em um total de 406 estudados – teve experiência parlamentar ou foi recrutada no parlamento. A quase

2 Amorim Neto (2007).

maioria (387) teve cargos executivos, em um ou mais níveis da Federação, tais como prefeito, governador, secretário ou ministro. Poucos são inexperientes na vida pública, embora isso não signifique possuir credenciais técnicas para exercer o cargo para o qual são nomeados.

A partidarização verificada no Brasil não serve de parâmetro para outros países da América Latina nem pode ser generalizada para a região. Estudos sobre as elites políticas do Peru mostram que o treinamento técnico e a especialização vêm aumentando entre os ministros (Sayari & Bilgin, 2011). Aumentou o número de membros do gabinete com origens profissionais, como professor universitário, engenheiro, economista ou gerente de negócios. Ou seja, com inserção em profissões consideradas mais técnicas.

Ministros brasileiros como objeto de estudo

O estudo sobre rotatividade dos ministros e sua distribuição entre partidos e regiões de procedência do Brasil nos diferentes governos começou a prosperar com as análises atinentes à República de 1946.³ Tem servido, sobretudo, como indicador para pensar a estabilidade política e a governabilidade. A instabilidade ministerial, implicando constantes mudanças nas pastas, tem sido recorrentemente lembrada como um indicador de crise ou de baixas condições para governar. Estudos já clássicos apontam nessa direção, entre eles o de Wanderley Guilherme dos Santos (1986) e o de Sérgio Abranches (1988). Em geral, esses trabalhos têm se preocupado com a correspondência entre o tamanho das bancadas e o número de pastas destinadas a cada partido da coalizão de governo. O ministério tem sido visto, ainda, como uma área de disputa por representação da Federação, um espaço adicional em que votos se transformam em cargos que distribuem recursos e influenciam a origem de projetos de lei.

Com a Nova República, inaugurada em 1985, a correlação entre o tamanho das bancadas no Congresso e a participação dos partidos no gabinete foi mantida até a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder em 2003. Desde então, passou a haver um flagrante desequilíbrio entre o tamanho do partido do presidente no Congresso e seu tamanho no ministério. No entanto, analisando o primeiro governo Lula da Silva, Amorim Neto demonstra que esse foi o governo que trouxe, no Brasil, o maior número de partidos para a esfera do ministério, tornando-se, assim, o mais fragmentado na história do presidencialismo latino-

³ Ver Santos (1986), que mostra a relação direta entre estabilidade ministerial e estabilidade de governo. Ver, também, Abranches (1988), Hippólito (1985), Meneguello (1989), D'Araujo (1996) e Nunes (1997).

-americano (Amorim Neto, 2007: 56). Foi ainda, segundo o autor, o que mais partidarizou as nomeações de seus ministros, ou seja, 86% (Amorim Neto, 2007: 58). Esse padrão foi mantido no seu segundo governo e no de Dilma Rousseff. Em ambos os governos, contudo, a sobrerrepresentação do PT ficou clara.

A representação de partidos nos ministérios de 1985 a 2014, excluindo o governo Sarney, nunca foi inferior a seis partidos (ver Gráfico 1, na p. 135), ainda que nem todos esses partidos estivessem ocupando cargos ao mesmo tempo. Nos governos do PT aqui examinados, esse total manteve-se em torno de 10.

Controlar recursos financeiros é o caminho mais curto para implementar ações que darão notoriedade e prestígio eleitoral aos ministros e suas agremiações. Por isso mesmo, na medida em que o sistema partidário se fragmentou, adensou-se também o número de pastas ministeriais a serem ocupadas. O ministério tenderia a se converter, principalmente, em espaço de captura de recursos financeiros e perderia centralidade como formulador de projetos nacionais. *Pari passu*, nota-se: a) concentração de poder na esfera da Presidência da República, que gradativamente ampliou seus órgãos e competências (Inácio, 2013); b) tendência a expressar minimamente a diversidade de gênero e étnica.

O Brasil vem praticando o que se chama de “presidencialismo de coalizão”.⁴ A expressão designa um arranjo político e eleitoral em que nenhum partido consegue, sozinho, eleger um candidato à Presidência e, ao mesmo tempo, formar maioria parlamentar. Ou seja, o presidente eleito é obrigado a compor alianças com o Congresso para formar maioria. Assim, dadas as características dos sistemas eleitoral e partidário brasileiros, um presidente, qualquer que seja sua filiação partidária, só conseguirá governar negociando com uma coalizão parlamentar de apoio, o que implica automaticamente a partilha dos cargos no Executivo entre partidos e regiões (Figueiredo, Limongi & Valente, 1999; Santos, 2003).

Fernando Henrique Cardoso descreve com detalhes como constituiu seu segundo ministério obedecendo a barganhas e lógicas estaduais e partidárias. Conclui que, ao obedecer a esses critérios, deparou-se, ao fim, com um ministério “vergonhosamente masculino” (Cardoso, 2006: 270). Nesse relato, mostra a pouca capacidade que o presidente tem para impor nomes comprovadamente competentes para os cargos e a necessidade de contemplar os interesses dos partidos aliados sem descuidar de uma representação nacional, ou seja, da Federação.

4 A expressão foi cunhada por Abranches (1988). Sobre o uso mais recente desse conceito, ver Power (2015).

Nosso trabalho reúne informações detalhadas sobre a maior parte dos ministros do Brasil que ocuparam o cargo por, pelo menos, três meses a partir do governo Sarney em 1985 e até 2014, último ano do primeiro governo Dilma Rousseff, e reúne dados biográficos detalhados de 406 ministros que ocuparam o poder de 1985 a 2014 nos seguintes governos: José Sarney (1985-1989), Fernando Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique I (1995-1998), Fernando Henrique II (1999-2002), Lula da Silva I (2003-2006), Lula da Silva II (2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014).

Desde o início da Nova República, com o governo Sarney, foram feitas 522 nomeações para o ministério, segundo os dados do *site* da Presidência da República,⁵ e as mudanças nas estruturas administrativas do Poder Executivo foram imensas. Devemos lembrar, no entanto, que durante um mesmo governo determinado ministro pode trocar de pasta, inclusive mais de uma vez. Assim, excluindo as repetições de nomes, o número de ministros nomeados cai para 467. Desse total, conseguiram-se informações expressivas sobre 406.

Tabela 1 – Total de nomeações para o ministério, ministros nomeados (sem repetição de nomes) e ministros pesquisados, por governo (1985-2014, N)

Governo	Total de nomeações	Total de ministros nomeados	Ministros pesquisados
Sarney	76	65	53
Collor	45	42	36
Itamar	53	48	45
FHC 1	47	45	40
FHC 2	74	63	55
Lula 1	74	65	63
Lula 2	71	66	41
Dilma	82	73	73
Total	522	467	406

Trajatória política e recrutamento dos ministros

Nos quadros e Tabelas seguintes, o total de ministros será examinado no conjunto ou por área⁶ a partir de variáveis partidárias, pessoais, institucionais e profissionais. Da mesma forma que procuramos identificar traços gerais no

⁵ <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes> (último acesso: 22 mar. 2018).

⁶ As oito áreas elaboradas estão no Apêndice da Introdução deste livro. A tipologia também foi usada em outros Capítulos do livro.

conjunto de ministros, queremos também identificar possíveis diferenças entre as áreas selecionadas.

Quanto à trajetória política, os dados sobre os 406 ministros pesquisados mostram que se trata de um grupo de pessoas com alto grau de envolvimento na vida político-partidária. Vemos que 200 dessas pessoas ocuparam cargos no Legislativo, nas três esferas da Federação. A mesma pessoa, note-se, pode ter ocupado mais de um cargo ou várias vezes o mesmo cargo ao longo de sua carreira. Por isso, na Tabela 2, nas linhas sombreadas, mencionamos, inicialmente, o número de pessoas que foram eleitas para o Legislativo (200) ou para o Executivo (87). Em um terceiro agrupamento, encontram-se as pessoas que exerceram cargos nomeados no Executivo, também nos três níveis da Federação (307). Entre os cargos no Legislativo, temos 149 experiências na Câmara dos Deputados, o *locus* mais frequentado pelos ministros estudados. Nos cargos eletivos para o Executivo, temos certo equilíbrio entre cargos de prefeito e de governador, 57 e 46, respectivamente. Quando se trata da variável *outras experiências no Executivo*, ou seja, cargos por nomeação, vemos que 307 ministros passaram por alguma ou várias dessas posições. O cargo de secretário municipal foi ocupado 76 vezes, o de secretário estadual, 172, o de secretário de governo no plano federal, ou de secretário executivo, 155, e cargos de ministro, 104.

O governo Sarney foi o que mais agregou pessoas que ocuparam cargos de prefeito e de governador, um total de 23 em 87. Sobressai, ainda, por ter mais ministros com vasta trajetória no Legislativo, só superada pelo primeiro governo Lula da Silva e por Dilma Rousseff. De outra parte, os segundos governos de Fernando Henrique e de Lula da Silva foram, como era razoável esperar, os que mais reconduziram ex-ministros.

Agrupando esse número de outra maneira, temos que, dos 406 ministros, 49% ocuparam cargos no Legislativo, 21% foram prefeitos ou governadores e quase 76% ocuparam posições, por nomeação, no Poder Executivo, nas três esferas da Federação. Ao todo, 594 cargos assinalados na Tabela foram ocupados por esses 406 ministros. Trata-se, portanto, de um grupo experiente, com forte enraizamento em cargos executivos federais, estaduais e municipais. Sobre os cargos nos Poderes Legislativo e Executivo, e nas três esferas da Federação em que os ministros atuaram antes de assumir o ministério, temos os elementos da Tabela 2.

Tabela 2 – Experiência política anterior dos ministros (1985-2014, N)

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Dilma	Total
Parlamento	32	11	21	18	26	36	18	38	200
Vereador	7	1	3	7	4	10	5	9	46
Deputado estadual	21	1	8	5	9	12	2	15	73
Deputado federal	22	7	13	14	19	28	15	31	149
Senador	7	5	12	7	8	7	4	10	60
Executivo	23	2	12	8	8	12	7	15	87
Prefeito	9		8	8	7	8	5	12	57
Governador	17	2	7	3	3	7	3	4	46
Outras experiências no Executivo	37	28	28	34	49	41	33	57	307
Secretário municipal	2	5	5	4	4	19	17	20	76
Secretário estadual	32	15	15	24	29	19	14	24	172
Secretário federal	20	15	15	17	25	19	15	29	155
Ministro	11	11	8	12	26	9	27	14	118

Em uma forma adicional, como complemento à nossa hipótese de crescente partidarização do ministério, dissecamos por área a origem dos ministros no que toca à sua inserção na administração pública, na qualidade de funcionários de carreira ou não. A menor presença de funcionários desse tipo indicaria, em tese, maior politização/partidarização ou, ainda, menor experiência na área específica em que irá atuar. Os dados da Tabela 3 confirmam a nossa hipótese no que toca ao recrutamento ministerial fora do serviço público. Corrobora ainda a tese de que a área de Economia, Finanças, Gestão e Planejamento é a que apresenta quadros de ministros mais endógenos à máquina pública, o que, a princípio, deve indicar maior experiência profissional. No entanto, não é evidência de que sejam menos partidarizados.

Tabela 3 – Tipo de vínculo segundo a área em que o ministro atua (1985-2014)

Área em que atua	Tipo de vínculo			
	Servidor efetivo do órgão	Servidor requisitado de outro órgão e/ou esfera de governo	Não servidor	Aposentado
Economia, Finanças, Gestão e Planejamento	2,7	54,1	40,5	2,7
Ciência, Educação, Cultura e Lazer	1,0	22,7	69,1	7,2
Justiça, Fiscalização e Regulação	4,0	36,0	48,0	12,0
Desenvolvimento Econômico e Fomento	2,2	29,3	67,4	1,1
Meio Ambiente e Direitos Humanos, Raciais e Étnicos	0,0	50,0	46,9	3,1
Defesa e Relações Exteriores	9,4	31,3	59,4	0,0
Saúde, Trabalho e Seguridade Social	4,5	34,1	59,1	2,3
Presidência da República	0,0	37,8	59,5	2,7
Total	2,5	33,6	60,1	3,8

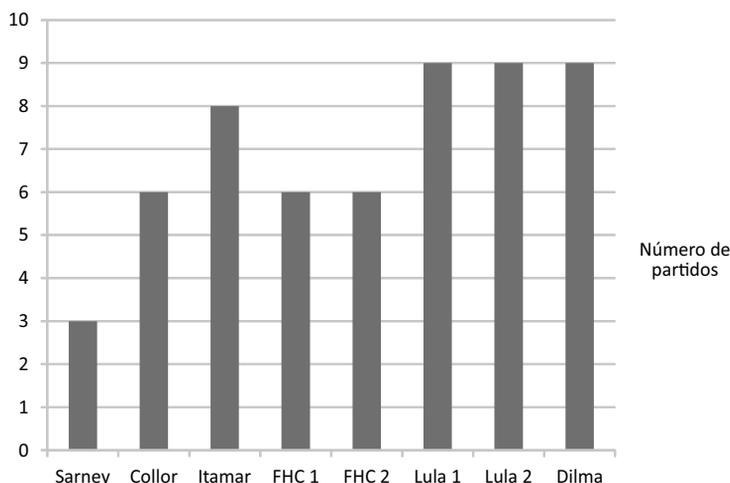
Além de serem muito baixos os números de servidores efetivos e aposentados em todas as áreas, a de Economia, Finanças, Gestão e Planejamento também se destaca pelo recrutamento de servidores requisitados em outros órgãos e/ou esferas de governo que não o nacional, ou seja, estados e municípios. A área de Ciência, Educação, Cultura e Lazer, ao contrário, tem uma extração de quase 70% de ministros entre não servidores, indicando, provavelmente, uma especificidade desse ministério, dada a capilaridade das redes de educação e cultura. À exceção da área de Economia, Finanças, Gestão e Planejamento, os ministros são recrutados, prioritariamente, fora das carreiras de Estado da União, mas os vínculos político-partidários são altamente valorizados nessas nomeações, tendo em vista o arranjo político necessário para a governabilidade, dado o tipo de presidencialismo praticado no Brasil.

Sobre o recrutamento partidário do ministério, até o governo Lula tivemos um arranjo partidário governista que sempre incluiu no ministério o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL), depois, partido Democratas (DEM).⁷ A partir do governo Lula da Silva, o PMDB permanece no poder, mas o PFL-DEM vai para a oposição, junto com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido do ex-presidente Fernando Henrique. A base partidária dos governos do PT, por sua vez, fragmenta-se, o que não impediu que o partido do presidente controlasse o maior número de pastas, sempre acima de 50%. Esse desequilíbrio na distribuição proporcional das pastas entre o PT e os demais partidos da base funcionou como fator de tensão para o tipo de presidencialismo de coalizão que o país vinha praticando desde 1985 e pode estar na raiz de parte da agonia do governo do PT em 2015.

Considerando apenas os 406 casos pesquisados, evidencia-se que, ao longo de todo o período, os partidos que mais ocuparam cargos de ministro foram o PT (79) e o PMDB (77). Mais do que isso, depois do governo de José Sarney, caracterizado como um governo de partido hegemônico (PMDB), em um momento de partidos emergentes, o primeiro governo Lula da Silva foi o único em que o partido do presidente ocupou mais de 50% das pastas ministeriais. Note-se, ainda, que é 10 o número de outros partidos nos governos do PT, o que não vem a ser um número banal. Destes, nove ficaram com metade das pastas, enquanto o PT sozinho ficou com a outra metade, demonstrando um desequilíbrio flagrante na distribuição de poder entre o partido do governo e os partidos da base.

7 A esse respeito, ver Meneguello (1998).

Gráfico 1 – Evolução no número de partidos nos ministérios, por governo (1985-2014, N)



Para averiguar a partidarização do ministério, é importante olhar para os ministros que foram filiados a alguma agremiação antes de sua chegada à pasta. Aqui, confirma-se a nossa hipótese principal de uma grande partidarização, mesmo entre as áreas consideradas mais técnicas, passando sempre dos 60% de filiados.

Tabela 4 – Percentual de filiação partidária segundo a área de atuação dos ministros (1985-2014)

Área em que atua	Filiação partidária antes de assumir o cargo?
	Sim
Economia, Finanças, Gestão e Planejamento	61,1%
Ciência, Educação, Cultura e Lazer	73,5%
Justiça, Fiscalização e Regulação	60,0%
Desenvolvimento Econômico e Fomento	82,3%
Meio Ambiente e Direitos Humanos, Raciais e Étnicos	78,1%
Defesa e Relações Exteriores	62,5%
Saúde, Trabalho e Seguridade Social	79,5%
Presidência da República	67,6%
Total	73,3%

Com essas informações, confirmam-se nossas expectativas de que é possível demonstrar, quantitativa e descritivamente, a hipótese central do Capítulo: cargos de ministros são, em sua maior parte, ocupados por quadros partidários, agregando, ainda que desequilibradamente, as diferentes agremiações que compõem a base política do governo no Congresso.

Diversidade étnica e gênero

Com a chegada do PT ao governo a partir de 2003, os movimentos sociais haviam adquirido mais expressão na demanda por direitos de gênero e cor. O PT, a exemplo de outros partidos de recorte à esquerda, foi um forte apoiador dessas iniciativas, e nesse sentido é coerente que a representação de mulheres, negros e pardos fosse estimulada com a chegada do partido ao poder. Aliás, já em 2002, o país passou a contar com o Programa Nacional de Ações Afirmativas, que visava reduzir as desigualdades e garantir mais espaços de participação para as mulheres e afrodescendentes na administração pública federal.

Ao longo do período, foram nomeadas apenas 36 mulheres (entre as 467 pessoas nomeadas), das quais 33 foram pesquisadas. A composição dos ministérios mostra explicitamente a predominância do sexo masculino, isto é, 92,3% dos nomeados em todo o período. Nos governos José Sarney e Fernando Henrique, a presença feminina é praticamente nula. O maior percentual feminino entre os nomeados pertence ao governo Dilma Rousseff – 17,8% (13 ministras) –, acompanhando a inédita chegada de uma mulher à Presidência. Mudança expressiva já ocorrera no segundo governo Lula da Silva, cujo percentual foi de 12,1% (seis ministras). Embora em escala menor, verificou-se no Brasil o que ocorreu no Chile, onde a chegada de uma mulher ao poder, Michelle Bachelet, significou aumento expressivo da presença feminina no Executivo (Dávila, Lavados & Avendaño, 2013).

Em geral, na América Latina, a presença feminina nos ministérios é ainda precária, mas os dados indicam progressão constante em uma partilha de poder mais equitativa entre os sexos. O mesmo ocorre, e em maior velocidade, na Europa do Sul. Em Portugal, por exemplo, chegou a 17% no final do século XX, 13% na Itália e 23,5% na Espanha. O maior percentual neste último país deveu-se à criação de novas pastas especiais destinadas especificamente às mulheres que não concorreriam com as pastas tradicionais (Linz & Jerez, 2006: 113).

Indagamos também em que áreas do governo a presença feminina de nossos pesquisados é maior. Em todas as oito áreas por nós estabelecidas, observa-se a predominância masculina, em geral 91,8% do total de ministros pesquisados. A grande exceção é a de Meio Ambiente, Direitos Humanos, Raciais e Étnicos, que apresenta 37,5% de ministras mulheres. Essa área, pensada por nós como representativa de temas emergentes, ou seja, de questões que começaram a ser tratadas no âmbito da Presidência da República nos anos 1990 e que depois se converteram em secretarias ou novos ministérios, foi ocupada por especialistas de novos campos do saber, critério em que a masculinização parece ter se enraizado menos. Um exemplo disso foram as ambientalistas Marina da Silva e Izabella Teixeira, internacionalmente reconhecidas, e outras, especialistas em direitos humanos e gênero.

Tabela 5 – Percentual de mulheres segundo a área de atuação dos ministros (1985-2014)

Área em que atua	Sexo
	Feminino
Economia, Finanças, Gestão e Planejamento	8,1%
Ciência, Educação, Cultura e Lazer	8,2%
Justiça, Fiscalização e Regulação	4,0%
Desenvolvimento Econômico e Fomento	3,1%
Meio Ambiente e Direitos Humanos, Raciais e Étnicos	37,5%
Defesa e Relações Exteriores	6,3%
Saúde, Trabalho e Seguridade Social	–
Presidência da República	10,8%
Total	8,2%

Uma hipótese a ser confirmada em futuras pesquisas é aquela já mencionada de que nesses temas emergentes as mulheres já entraram em condições mais favoráveis, pois o espaço não chegou a ser completamente masculinizado. Na outra ponta, a tradicional área de Saúde, Trabalho e Seguridade Social é completamente masculina. Muito abaixo segue-se a Presidência da República, com apenas 10,8% de mulheres. Nas demais áreas, a presença feminina não chega a 10% ou é praticamente nula.

Pelos nossos achados, a presença de negros e pardos variou de 2,3% no governo Sarney até 31,6% no segundo governo Lula da Silva. Esse percentual volta a cair no governo Dilma Rousseff para 11%, demonstrando que, apesar da mudança, essa não é ainda uma tendência política consistente. Somente no segundo governo Lula da Silva ocorreu, simultaneamente, um aumento de negros, pardos e de mulheres no gabinete.

Entre os pesquisados, os ministros de cor branca atingem o maior percentual no mandato Collor de Melo (96,6%) e o menor no segundo mandato de Lula da Silva (68,4%). De qualquer forma, minorias étnicas ainda estão longe de ser representadas nos ministérios, assim como no Parlamento Nacional. Resumindo, a distribuição de brancos e não brancos, incluindo aqueles poucos classificados como amarelos, cerca de 1% para os diferentes governos, é a da Tabela 6.

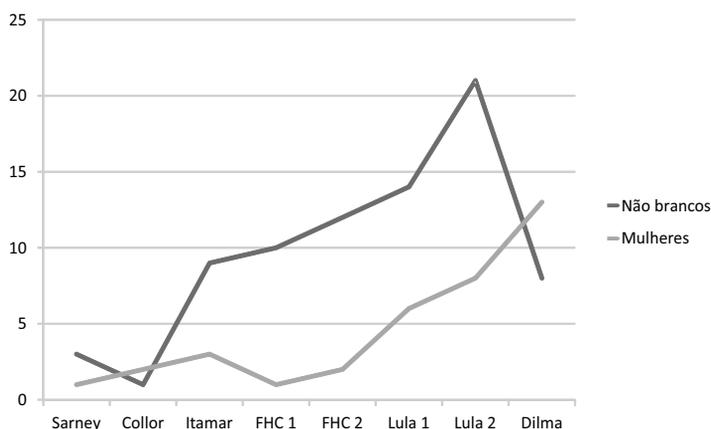
Tabela 6 – Distribuição de ministros brancos e não brancos segundo o mandato presidencial (1985-2014)

Presidente	Cor
	Não branca
Sarney	4,6%
Collor	3,4%
Itamar	18,4%
FHC 1	23,7%
FHC 2	18,9%
Lula 1	22,5%
Lula 2	31,6%
Dilma	11,0%
Total	16,8%

Diferentemente de outros países, o problema étnico referente aos afrodescendentes no Brasil é mais relevante, visto ser um país com mais de 50% de população dessa linhagem, mas que historicamente se comportou como um país de maioria branca. Embora atos de racismo sejam legalmente proibidos desde os anos 1950,⁸ parlamentos nacionais, estaduais e municipais, bem como universidades, por exemplo, foram até bem recentemente espaços praticamente cativos dos brancos. De toda forma, mulheres e afrodescendentes, até o segundo governo de Lula da Silva, tiveram participação crescente, em especial depois dos governos do PT, como mostra o Gráfico 2.

8 Ver Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951, conhecida como Lei Afonso Arinos. Para mais informações, ver <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128801/lei-afonso-arinos-lei-1390-51> (último acesso: 22 mar. 2018).

Gráfico 2 – Presença de mulheres e não brancos no ministério (1985-2014)



Ministros com senioridade etária

Entre os 406 ministros pesquisados, o governo José Sarney teve o ministério mais jovem, enquanto o segundo governo Lula da Silva teve o mais envelhecido. Provavelmente, a juventude dos ministros de José Sarney se deve ao fato de que uma nova geração de políticos de oposição filiados ao PMDB chegou de uma só vez ao poder. De outra parte, a explicação para o envelhecimento do segundo mandato Lula se deve ao fato de que a geração pioneira de petistas, quando retorna à Presidência da República em 2006, já estava envelhecendo. Além do mais, esse governo foi composto, no ministério, com partidos cujos quadros tinham longa tradição na política. A maior parte dos ministros chega ao cargo com mais de 50 anos, especialmente entre 50 e 60. Esse é um espaço de senioridade no que toca à idade e à experiência política no Executivo e Legislativo.

Tabela 7 – Percentual de ministros pesquisados com idade superior a 50 anos, segundo o mandato presidencial (1985-2014)

Presidente	% de ministros com mais de 50 anos
Sarney	52,8
Collor	61,1
Itamar	75,6
FHC 1	75,0
FHC 2	72,7
Lula 1	71,4
Lula 2	83,0
Dilma	72,7
Total	70,9

Identificação regional dos ministros

Examinando a procedência estadual dos 406 ministros pesquisados, nota-se grande concentração nos estados do Sudeste, que têm a maior parcela do Produto Interno Bruto (PIB). Os estados mais presentes no ministério são, como seria de esperar, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, únicos com taxas de comparecimento ministerial acima de 10%. O Distrito Federal (Brasília) aparece como grande provedor para esse cargo apenas no primeiro governo Dilma Rousseff.

Decompondo por governo e estado, vemos que São Paulo é sempre o mais aquinhado em todos os mandatos, ficando em segundo lugar apenas nos governos Itamar Franco e Dilma Rousseff, quando é superado por Minas Gerais e Distrito Federal, respectivamente.

Tabela 8 – Principais estados de procedência dos ministros, por governo (1985-2014)

Mandato	1º lugar	2º lugar
Sarney	SP	MG
Collor	SP	RJ
Itamar	MG	SP
FHC 1	SP	RS
FRC 2	SP	MG e RJ*
Lula 1	SP	MG
Lula 2	RJ**	SP**
Dilma Rouseff	DF	SP
Total	SP	RJ

*Empatados; **Empatados

O fenômeno da concentração regional é comum em muitos países, pois certas regiões reúnem mais população, riqueza, melhores universidades e mais estruturas administrativas. Esse é o caso da Espanha, onde a presença da região de Madri na equipe ministerial equivale, ou é maior, que a do Sudeste no Brasil (Linz & Jerez, 2006: 115). Na Tabela 9, temos os dados sobre a procedência dos ministros nas cinco regiões brasileiras.

Tabela 9 – Procedência dos ministros por região (1985-2014)

Presidente	Região de procedência				
	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Sarney	13,5%	46,2%	7,7%	26,9%	5,8%
Collor	29,4%	58,8%	–	5,9%	5,9%
Itamar	9,3%	60,5%	9,3%	18,6%	2,3%
FHC 1	21,6%	54,1%	5,4%	18,9%	–
FHC 2	11,8%	60,8%	5,9%	17,6%	3,9%
Lula 1	13,1%	52,5%	3,3%	24,6%	6,6%
Lula 2	13,5%	56,8%	–	24,3%	5,4%
Dilma Rousseff	10,6%	39,4%	33,3%	15,2%	1,5%
Total	14,4%	52,6%	9,7%	19,4%	3,9%

Pela Tabela 9, percebe-se o aumento proporcional e absoluto dos ministros da região Centro-Oeste no governo Dilma Rousseff. O Sudeste mantém seu destaque durante todos os governos, ainda que sua proporção diminua com Dilma Rousseff. Na Tabela, devemos atentar também para o caso do Nordeste, região de procedência do ex-presidente Lula da Silva e da qual veio quase um quarto de seus ministros durante seus dois mandatos.

Um componente importante é aferir as regiões do país representadas nos ministérios segundo as áreas de governo, como veremos a seguir.

Tabela 10 – Região de procedência dos ministros segundo a área em que atuam (1985-2014)

Área em que atua	%	Região				
		Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Economia, Finanças, Gestão e Planejamento	%	3,0	84,8	9,1	3,0	–
Ciência, Educação, Cultura e Lazer	%	13,2	51,6	8,8	22,0	4,4
Justiça, Fiscalização e Regulação	%	8,3	54,2	20,8	12,5	4,2
Desenvolvimento Econômico e Fomento	%	25,6	40,7	9,3	23,3	1,2
Meio Ambiente e Direitos Humanos, Raciais e Étnicos	%	15,2	63,6	3,0	12,1	6,1
Defesa e Relações Exteriores	%	13,0	39,1	4,3	39,1	4,3
Saúde, Trabalho e Seguridade Social	%	9,5	66,7	2,4	16,7	4,8
Presidência da República	%	13,9	44,4	16,7	16,7	8,3
Total	%	14,7	53,5	9,0	19,0	3,8

O Sudeste, região mais rica do Brasil, concentra a maioria das pastas da área de Economia, Finanças, Gestão e Planejamento (quase 85%). Detém, ainda, 40,7% da área de Desenvolvimento Econômico e Fomento, que, segundo a nossa classificação, reúne pastas mais propícias a atender a políticas partidárias de clientela. Para o conjunto das áreas, o Sudeste corresponde a 53,5% dos ministros, e o Norte, a apenas 3,8%. Em segundo lugar vem o Nordeste, com 19,0%, seguido do Sul (14,7%) e do Centro-Oeste (9,0%). A desigualdade regional do país fica explicitada na distribuição desigual de poder, que, por sua vez, reforça a desigualdade estrutural e persistente do país.

Conclusão

Os ministros pesquisados são pessoas experientes na vida política, com forte enraizamento em atividades parlamentares e executivas em todos os níveis de governo, contrariando a tendência que se observa nas democracias europeias. Isso permitiria deduzir que o cargo de ministro, quando destinado a um político, é um prêmio para ele e seu partido em decorrência de uma trajetória de sucesso nas urnas. Mais de dois terços desses ministros vieram de carreiras eleitorais bem-sucedidas, eleitos que foram para cargos nos três níveis da Federação. Muitos acumularam cargos de nomeação no Executivo, também nos três níveis da Federação. Sobressaem-se os que ocuparam secretarias estaduais e secretarias de governo na esfera da Presidência da República. Entre eles, 118 já haviam ocupado o cargo de ministro (ver Tabela 2). Isso pode explicar o fato de que os ministros, em geral, sejam pessoas com idade acima de 50 anos. Ao que tudo indica, esse é um espaço importante para quem percorreu longa carreira política, mesmo que não seja necessariamente especialista no assunto da pasta para a qual foi indicado. Em geral, não é.

Em vários aspectos, a nossa pesquisa com os 406 ministros demonstra que o ministério tornou-se um espaço mais receptivo à diversidade social do país. Passou a incorporar mais mulheres e minorias étnicas, mesmo que de forma irregular.

Evidenciou-se que os estados mais ricos são os que ocupam mais pastas, e entre elas controlam as mais importantes, ou seja, aquelas relacionadas à área econômica. Nesse aspecto, o presidencialismo de coalizão tem se mantido, ou seja, preserva a representação de todas as regiões com variações entre elas proporcionais ao PIB. Isso, por sua vez, reforça a desigualdade estrutural do país.

Do ponto de vista regional, uma novidade importante se dá no governo Dilma Rousseff. Nesse caso, o Distrito Federal, ou seja, Brasília, foi a unidade da Federação em que mais ministros foram recrutados, seguida por São Paulo (ver Tabela 8). Essa novidade, também verificada entre os ocupantes de cargos de confiança nos altos escalões do governo, se for mantida nos próximos governos, pode ser mais um fator a indicar problemas na manutenção do nosso presidencialismo de coalizão no que toca ao aspecto regional, posto que parece haver tendência de um recrutamento regional endógeno em Brasília.

De tudo o que foi visto, alguns pontos chamam atenção: a emergência, ainda que tímida, de mulheres e afrodescendentes entre os ministros, e a alta concentração de pastas nos estados mais ricos. Tradicionalmente, o núcleo da política brasileira é branco e masculino. No que remete à concentração regional da renda e de poder, parece que o histórico deve predominar, a não ser que a novidade de recrutamento introduzida por Dilma Rousseff venha a se confirmar. Nesse caso, a capital administrativa do país, Brasília, poderia vir a ser uma fonte prioritária de quadros para o governo. Um quadro remoto, mas possível e certamente muito delicado: poderia transformar Brasília em núcleo de uma casta onde se recrutariam ministros, administradores e funcionários em geral.

Do ponto de vista político-partidário, viu-se que não há grandes diferenças quando se faz a distinção por áreas de governo, pois todas são altamente partidárias. O que se observa é a crescente partidização do ministério, composto por pessoas com longas carreiras políticas. A experiência na política no Executivo, por meio eleitoral ou não, ou a experiência em cargos legislativos é o principal fio condutor a conectar os ministérios da Nova República. Ao contrário do que se vem verificando nas democracias mais amadurecidas que o Brasil, os partidos são a condição *sine qua non* para entrar nesse patamar do poder. Isso não significa que os partidos ou os políticos no Brasil sejam mais valorizados do que nessas democracias mais avançadas. Representa o resultado prático do arranjo institucional gerado depois da ditadura, em que unidades da Federação, partidos, votos e coalizões partidárias devem ser administradas de forma engenhosa para garantir equilíbrio entre partidos, regiões, preferências do presidente, dos eleitores e dos partidos. Não por acaso, esse complicado arranjo continua na agenda de discussão das reformas políticas.

A concentração de poder de partidos em alguns ministérios tem gerado oportunidade para denúncias de favoritismo e de apropriação indébita de recursos públicos. No imaginário do eleitor médio, os ministérios são espaços reservados para

prover partidos e políticos de recursos financeiros, nem sempre de forma republicana. No caso do Brasil, ao contrário da Europa, não há no horizonte a possibilidade a médio prazo de que ministérios partidarizados deixem de ser a principal moeda política a viabilizar a governabilidade em nosso presidencialismo.

Bibliografia

- ABERBACH, Joel. Introduction: Administration in an Era of Change. *Governance*, v. 16, n. 3, p. 315-319, July 2003.
- ABERBACH, Joel D.; PUTMAN, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.
- ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, agosto 2015.
- ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- ABREU, M.A.A.; MEIRELLES, R.L. Mulheres e homens em ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG). *Texto para Discussão* (Ipea), v. 1787, p. 1-56, 2012.
- ALMEIDA, C.C.R.; LÜCHMANN, L.H.H.; RIBEIRO, E. Associativismo e representação política feminina no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política* (impresso), p. 237-263, 2012.
- ALMEIDA, Gelsom Rozentino de. O governo Lula, o Fórum Nacional do Trabalho e a reforma sindical. *Revista Katálysis* [on-line], v. 10, n. 1, p. 54-64, 2007.
- ALTMAN, D.; CASTIGLIONI, R. Cabinet determinants of structural reforms in Latin America, 1985-2000. *Developing Economies*, v. XLVI, n. 1, p. 1-25, 2008.
- ALVES, J.; PINTO, C.; JORDÃO, F. *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/SPPM, 2012.
- AMARAL, Oswaldo. Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, Campinas, June, 2011.
- AMORIM NETO, O. Cabinet formation in presidential regimes: An analysis of 10 Latin American countries. In: *Latin American Studies Association XXI International Congress*. Chicago, 1998.
- _____. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- _____. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (Orgs.). *Instituições representativas no Brasil, balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- AMORIM NETO, O.; BORSANI, Hugo. Presidents and cabinets: The political determinants of fiscal behavior in Latin America. In: *5th Annual Meeting of the Political Economy Group – LACEA*. Cartagena, 2003.

- AMORIM NETO, O.; SAMUELS, David. Democratic regimes and cabinet politics: a global perspective. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 1, p. 10-23, 2010.
- ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao Legislativo – um estudo comparado entre Brasil e Argentina. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 18(2): 352, maio-agosto 2010.
- ARAUJO, T.S. Mulheres em fardas policiais militares no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 11, p. 74-96, 2017.
- AVELAR, Lucia. Mulher, gênero e política. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio (Orgs.). *Sistema político brasileiro*. São Paulo: KAS/Unesp, 2014.
- BAGEHOT, W. *The English Constitution*. Londres: Collins, 1963 [1867].
- BASTOS, E.R. Ciências sociais e trabalho intelectual. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 14 (2), p. 209-212, 2002.
- BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel dos ministérios e da presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Opinião Pública*, v. 19, p. 449-473, 2013.
- _____. Presidentialism and coalition governments: on the influence of cabinet ministers in the decision-making process. *18th Annual Conference of The International Society for New Institutional Economics*, Durham, NC, USA, 2014.
- BATURO, Alexander; GRAY, Julia. When do family ties matter? The duration of female suffrage and women's path to high political office. *Political Research Quarterly*. Março, 5, 2018.
- BAUMAN, Zygmunt. *Para que serve a sociologia? Diálogos com Michael Hviid Jacobsen e Keith Tester*. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.
- BAUMAN, Zygmunt; MAY, Tim. *Aprendendo a pensar com a sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania*. São Paulo: Edusp, 1996.
- BERGGRUEN, N.; GARDELS, N. *Intelligent governance for the 21st century*. Cambridge, UK: Polity, 2013.
- BIROLI, Flávia. Autonomia, opressão e identidades: a ressignificação da experiência na teoria política feminista. *Estudos Feministas*, v. 21, n. 1, p. 81-105, janeiro-abril 2013.
- _____. Teorias feministas da política, empiria e normatividade. São Paulo, *Lua Nova*, 102, 2017.
- BLONDEL, J. *Government ministers in the contemporary world*. London: Sage, 1985.
- BLONDEL, J.; THIÉBAULT, J-L. *The profession of government minister in Western Europe*. London: Macmillan, 1991.
- BLONDEL, J; MÜLLER-ROMMEL, F. *Cabinets in Western Europe*. London: Macmillan, 1997.
- BLONDEL, J. et al. *Governing new European democracies*. London: Palgrave, 2007.

- BONIS, D.; PACHECO, Regina Silvia. Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafio para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2010.
- BOURDIEU, Pierre. *Noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989.
- _____. Esprits d'État [Genèse et structure du champ bureaucratique]. *Actes de la recherche en sciences sociales*. v. 96-97, mars 1993.
- BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. *A profissão do sociólogo – preliminares epistemológicos*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BRAGA, M.S.S.; BOLOGNESI, Bruno. Dimensões do processo de seleção de candidatos da classe política brasileira: autopercepções dos candidatos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2010. In: SANTOS, André Marengo dos (Org.). *Os eleitos: representação e carreiras políticas em democracias*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.
- CARDOSO, F.H. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- _____. *Diários da presidência*. São Paulo: Record, 2015.
- CARROLL, Royce; COX, Gary W. Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments. *Comparative Political Studies*, v. 45, n. 2, p. 220-236, 2012.
- CHEIBUB, Zairo B. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 15, n. 43, p. 115-146, 2000.
- _____. *Presidentialism, parliamentarism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- CHEIBUB, Zairo B.; LOCKE, Richard M. Reformas administrativas e relações trabalhistas no setor público. *Cadernos da ENAP*, Brasília, 18, 1999.
- CHERQUES, H.R.T. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *Rev. Adm. Pública* [on-line], vol. 40, n. 1, p. 27-53, 2006.
- CODATO, Adriano; FRANZ JÚNIOR, Paulo. Estratégias de formação de gabinetes ministeriais no Brasil: comparando as presidências de Cardoso e Lula. *Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados*, v. 10, p. 44-62, 2017.
- CODATO, Adriano et al. Regime político e recrutamento parlamentar: um retrato coletivo dos senadores brasileiros antes e depois da ditadura. *Revista de Sociologia e Política* (On-line), v. 24, p. 47-68, 2016.
- COSTA, Joaze Bernardino. Controle de vida, interseccionalidade e política de empoderamento: as organizações políticas das trabalhadoras domésticas no Brasil. *Estudos históricos*, v. 26, n. 52, p. 471-489, dez. 2013.
- DAMATTA, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Sala, 1984.
- D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. *Sindicatos, carisma e poder: o PTB de 1945 a 1965*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

- _____. Mulheres, homossexuais e Forças Armadas no Brasil. In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Victor; KRAAY, Hendrik (Orgs.). *Nova história militar do Brasil*, v. 1, p. 439-459. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.
- _____. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getulio Vargas, 2009.
- DÁVILA, Mireya; LAVADOS, Alejandro O.; AVENDAÑO, Octavio. Los gabinetes de la concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, (64), p. 67-94, 2013.
- DOGAN, Mattei (Ed.). *Elite configurations at the apex of power*. Leiden: Brill Publishers, 2003.
- DOWDING, K.M.; DUMONT, P. *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. London: Routledge, 2009.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (28-29), p. 107-157, 1993.
- _____. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- FIGUEIREDO, A.M.C. Executivo e burocracia. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (Orgs.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: Ciência Política*. 1. ed. São Paulo: ANPOCS, 2010.
- FIGUEIREDO, A.M.C.; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A.M.C.; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo de FHC. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, 1999.
- FLEURY, S. Retomar o debate sobre a reforma sanitária para avançar o Sistema Único de Saúde (SUS). *RAE (Impresso)*, v. 49, p. 472-480, 2009.
- GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.
- GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W. *Conceitos essenciais da sociologia*. São Paulo: Unesp, 2016.
- HIGLEY, John; BURTON, Michael. *Elite foundations of liberal democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006.
- HIPPOLITO, L. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- INÁCIO, M. Os poderes de agenda do presidente. In: ANASTASIA, F.; AVRITZER, L.. (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- _____. Coalition governments and the institutional development of the presidency in Brazil. *Special Seminars*, University of Oxford, Latin American Centre, 2012.
- _____. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, v. 64, p. 41-66, 2013.

- INÁCIO, M.; LLANOS, Mariana. The institutional presidency in Latin America: A comparative analysis. In: *2014 APSA Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington, 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto*. Comunicados do Ipea, n. 110, 2011.
- INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL (Ethos); INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA (Ibope). *Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas: pesquisa 2007*. São Paulo: Ethos, 2007.
- KERSTENETZKY, C. L. *O Estado do bem-estar social na idade da razão – a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.
- LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LIEDKE FILHO, E.D. A sociologia no Brasil: história, teorias e desafios. *Sociologias* (UFRGS). Porto Alegre, v. 7, n. 14, p. 376-436, 2005.
- LIJPHART, Arebd. Presidentialism and majoritarian democracy; theoretical observations. In: LINZ, J.; VALENZUELA, Arturo (edit.). *The failure of presidential democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.
- LINZ, J. Perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, Baltimore, 1, p. 51-69, 1990.
- _____. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, J.; VALENZUELA, Arturo (edit.). *The failure of presidential democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.
- LINZ, J.; JEREZ, M. Ministros e regimes em Espanha: da Primeira à Segunda Restauração, 1874-2002. In: TAVARES DE ALMEIDA, P.; COSTA PINTO, A; BERMEJO, N. (Eds.). *Quem governa a Europa do sul?:o recrutamento ministerial, 1850-2000*. Lisboa: Impr. de Ciências Sociais, 2006.
- LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. *Revista do Serviço Público*, v. 54, n. 2, p. 7-33, abr./jun. 2003.
- LOPEZ, Félix; PRAÇA, Sérgio. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. *RIEL – Revista Ibero-americana de Estudos Legislativos*, n. 4, p. 33-42. Rio de Janeiro, FGV, maio 2015a.
- _____. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, Félix (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015b.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 4, p. 46-82, out.-dez. 1998.
- LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, A.C.B. Burocratas, partidos e grupos de interesse – as relações entre política e burocracia na literatura sobre o Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.).

- Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MACEY, Jonathan. Executive branch usurpation of power: corporations and capital markets. *Yale Law Journal*, 115:9, 2416-2444, 2006.
- MAINWARING, Scott. Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation. Working Paper n. 144 (September). *Helen Kellogg Institute for International Studies*. Notre Dame, Indiana, 1990.
- MAIO, Marcos Chor. O Projeto Unesco e a agenda das ciências sociais no Brasil dos anos 40 e 50. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (impresso). São Paulo, v. 14, n. 41, p. 141-158, 1999.
- MAIR, P. The challenge to party government. *West European Politics*, 31(1): 211-234, 2008.
- MARTINS RODRIGUES, Leôncio. *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.
- _____. *Pobres e ricos na luta pelo poder – novas elites na política brasileira*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.
- _____. *Mudanças na classe política brasileira*. São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009a.
- _____. *CUT: os militantes e a ideologia*. São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009b.
- MATHIAS, Suzeley Kalil. *A militarização da burocracia. A participação do militar na administração federal das comunicações e da educação – 1963-1990*. São Paulo: Unesp, 2004.
- MEIER, Kenneth J.; FUNK, Kendall D. Women and public administration in a comparative perspective: the case of representation in Brazilian local governments. *Administration & Society*, v. 49(1) 121-142, 2016.
- MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MEZEY, Michael L. *Presidentialism: Power in comparative perspective*. Boulder: Lynne Rienner, 2013.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. *Boletim Estatístico de Pessoal* (online) <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP> (último acesso: 25 mar. 2018).
- MOE, Terry M. The politicized presidency. In: CHUBB, John; PETERSON, Paul E. *New directions in American politics*. Washington, DC: Brookings Institution, 1985.
- MUCINHATO, R.M.D.; SIMONI JR., S.; MINGARDI, L. A elite parlamentar brasileira de 1995 a 2010: até que ponto vai a popularização da classe política? *Colombia Internacional*, v. 87, p. 109-143, 2016.

Bibliografia

- MÜLLER-ROMMEL, F.; KEMAN, H. *Party government in the new Europe*. London: Routledge, 2012.
- NEIVA, P.; IZUMI, M. Os “doutores” da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, 19 (39): 171-192, 2012.
- NISBET, Robert. *Sociology as an art form*. Canadá: Routledge, 2017.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- NUNES, Filipe. *Os directores-gerais: o recrutamento das elites administrativas no Portugal democrático*. Tese de doutorado. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2012.
- O’DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of democracy* 5:1, January, 55-69, 1994.
- OUCHI, C.S.C. *Os efeitos da gestão para resultados na educação: uma análise das políticas educacionais de sete estados brasileiros*. Tese de doutorado em ciências sociais – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUC-Rio, 2017.
- PEREIRA, C. et al. Managers and risk of policy expropriation in multiparty presidential regimes. In: *7 Congresso Latinoamericano de Ciencia Política*. Bogota: ALACIP, 2013.
- _____. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. In: LOPEZ, Félix (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015.
- PINTO, António Costa; COTTA, Maurizio; TAVARES DE ALMEIDA, Pedro (eds). *Technocratic ministers and political leadership in European democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- POGUNTKE, T.; WEBB, P. *The presidentialization of politics in democratic societies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- POWER, Timothy. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, A.; BRAGA, R. (Orgs.). *Legislativo pós-1988. Reflexões e perspectivas*. Brasília: Edições Câmara, 2015.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara da reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- RODRIGUES, Ana Paula Hey Lidiane Soares. Elites acadêmicas. As ciências sociais na Academia Brasileira de Ciências. *Tempo Social*, v. 29, n. 3, 2017.
- RODRIGUES, L.M. *Mudanças na classe política brasileira*. São Paulo: Publifolha, 2006.
- RUDALEVIGE, Andrew; LEWIS, David. Parsing the politicized presidency: centralization and politicization as presidential strategies for bureaucratic control. *Reunião Anual da American Political Science Association*, Washington, DC, 3-6 de setembro 2005.
- SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública* (Unicamp. impresso), v. 18, p. 177-197, 2012.

- SADEK, M.T.; SOARES, G.; STEMLER, I. Poder Judiciário. In: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações (Org.). *Brasil em números*, v. 25, p. 436-454. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- SAMUEL, Davis; SHUGART, Matthew. *Presidents, parties and prime ministers. How the separation of powers affects party organization and behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Onde estão as mulheres na política institucional? *CADERNOS Adenauer*, ano VIII, n. 4, p. 139-154, 2017.
- SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: HERMANNNS, Klaus; MORAES, Filomeno. *Reforma política no Brasil – realizações e perspectivas*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 60, n. 1, jan/mar 2009.
- SANTOS, W.G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SAYARI, S.; BILGIN, Hasret Dikici. Paths to power: the making of cabinet ministers in Turkey. *Parliamentary Affairs*, 64(4), 737-762, 2011.
- _____. Turkey's ministerial elites: the growing importance of technical expertise. In: PINTO, António Costa; COTTA, Maurizio; TAVARES DE ALMEIDA, Pedro (Eds). *Technocratic ministers and political leadership in European democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- SCHNEIDER, Ben. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.
- SCHWARTZMAN, Simon. A força do novo – por uma sociologia dos conhecimentos modernos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 5, n. 2, 1987.
- SHUGART, Matthew; MAINWARING, Scott. Presidentialism and democracy in Latin America. Rethinking the terms of debate. In: SHUGART, Matthew; MAINWARING, Scott. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- SIMIONE, Albino Alves; MATOS, Fernanda. O campo em Bourdieu e a produção científica em administração pública no Brasil. *Revista Espacios*, v. 38, n. 11, 2017.
- SOARES, Sergei Suarez Dillon. *O perfil da discriminação no mercado de trabalho –homens negros, mulheres brancas e mulheres negras*. Texto para discussão n. 769. Brasília: Ipea, 2000.
- SPECK, Bruno Wilhelm; BRAGA, M.S.S.; COSTA, V. Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil. *Revista de Sociologia e Política* (on-line), v. 23, p. 125-148, 2015.
- STRØM, Kaare et al. *Comparative politics today: a world view*. 9th ed. New York: Pearson-Longman, 2008.

Bibliografia

- SULEIMAN, Ezra. *Elites in French society: the politics of survival*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978.
- TAVARES DE ALMEIDA, P.; PINTO, A.C.; BERMEJO, N. (eds.). *Quem governa a Europa do sul?: o recrutamento ministerial, 1850-2000*. Lisboa: Impr. de Ciências Sociais, 2006.
- THIES, Michael F. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 3, p. 580-598, jul. 2001.
- VALENTOVA, Jaroslava V. et al. Under representation of women in the senior levels of Brazilian science. *Peer J*, v. 5, p. e4000, 2017.
- VERDADE, K.K. *As mulheres e a democracia representativa no Brasil. Uma análise do sistema eleitoral brasileiro*. Dissertação de mestrado em ciências sociais. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica (PUC-RIO), 2013.
- VIEIRA, Marcelo. Composição do gabinete e a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência da República no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 60, p. 111-144, 2017.
- VILLAS BÔAS, Gláucia K. *A vocação das ciências sociais. Um estudo de sua produção em livro 1945-1966*. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 2007.
- WOLDENDORP, J. et al. *Party government in 48 democracies (1945-1998)*. London: Kluwer Academic Publishers, 2000.

