



# REDEMOCRATIZAÇÃO E MUDANÇA SOCIAL NO BRASIL

Maria Celina D'Araujo (org.)

Roberto DaMatta • Luiz Werneck Vianna • Marcelo Baumann Burgos • Sarah Silva Telles • Sonia Maria Giacomini • Ebe Campinha dos Santos • Paulo Jorge Ribeiro • Valter Sinder • Angela Randolpho Paiva • Maria Alice Rezende de Carvalho • Eduardo Raposo • Ricardo Ismael • Maria Celina D'Araujo

Copyright © 2014 Maria Celina D'Araujo

Direitos desta edição reservados à  
Editora FGV  
Rua Jornalista Orlando Dantas, 37  
22231-010 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil  
Tels.: 0800-021-7777 | 21-3799-4427  
Fax: 21-3799-4430  
editora@fgv.br | pedidoseditora@fgv.br  
www.fgv.br/editora

Impresso no Brasil | *Printed in Brazil*

*Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação,  
no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98).*

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade do(s) autor(es).

Preparação de originais: Sandra Frank  
Revisão: Déborah Vasconcelos e Frederico Hartje  
Projeto gráfico e editoração eletrônica: Mari Taboada  
Capa: Letra e Imagem

Ficha catalográfica elaborada pela  
Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Redemocratização e mudança social no Brasil / Organização Maria Celina  
D'Araujo. - Rio de Janeiro : Editora FGV, 2014.  
232 p.

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-85-225-1503-5

1. Mudança social. 2. Brasil – Condições sociais. 3. Isolamento social. I.  
D'Araujo, Maria Celina. II. Fundação Getulio Vargas.

CDD – 303.4

## Sumário

Apresentação, ROBERTO DAMATTA 7

A propósito de uma introdução, LUIZ WERNECK VIANNA 11

1. Educação, sociedade e democracia: a transição democrática  
da escola, MARCELO BAUMANN BURGOS 17
2. O desafio da desigualdade social, SARAH SILVA TELLES 45
3. Trajetórias de mulheres brasileiras em deslocamento: gênero, raça e  
violência, SONIA MARIA GIACOMINI e EBE CAMPINHA DOS SANTOS 67
4. O fazer etnográfico: entre práticas e representações da violência,  
PAULO JORGE RIBEIRO e VALTER SINDER 97
5. Movimentos sociais e teoria crítica: notas sobre a redemocratização  
brasileira, ANGELA RANDOLPHO PAIVA 117
6. Cidade mutante, MARIA ALICE REZENDE DE CARVALHO 145
7. Mãos visíveis e invisíveis na construção do Brasil moderno,  
EDUARDO RAPOSO 161
8. A trajetória do federalismo na redemocratização brasileira: competição  
como regra e cooperação como princípio, RICARDO ISMAEL 185
9. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo  
do Brasil (1995-2012), MARIA CELINA SOARES D'ARAUJO 205

- deste. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 43-82, jan./jun. 2012.
- MOTTA JÚNIOR, Vidal Dias da. O fenômeno da criação de municípios no desenvolvimento do território brasileiro. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, III., 2006, Campinas. *Anais...* Salamanca: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), 2006.
- NASSER, Bianca. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. *Revista do BNDES*, v. 7, n. 14, 2000.
- ORNELAS, Waldeck. A locomotiva na contramão. *O Globo*, p. 7, 28 dez. 1996. Primeiro Caderno.
- REIS, Regina Célia dos. *Alternativa política no contexto federativo no grande ABC paulista*. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.
- SÃO PAULO perdeu R\$ 1,9 bi de ICMS em 94. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 6, 23 ago. 1995. Primeiro Caderno.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In: *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Korand-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 15-32.
- SILVA, Pedro Luiz Barros. A natureza do conflito federativo no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1997.
- SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados: revista de ciências sociais*, v. 41, n. 3, 1998.
- \_\_\_\_\_. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sonia (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro, FGV, 2006. p. 187-211.
- TÁCITO, Caio. *A Constituição de 1988*. 3. ed. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Coleção Constituições Brasileiras, v. VII.
- TASSO DEFENDE guerra fiscal. *Jornal do Commercio*, Recife, p. 3, 22 out. 1997.
- TEIXEIRA, Antonio Alberto. *Evoluções dos processos de planejamento e orçamento no Brasil*. Fortaleza: Fundação Iplance, 1997. (Texto para discussão.)
- TOLEDO, Roberto Pompeu de. *O presidente segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- VARSANO, Ricardo. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 1997. (Texto para discussão n. 500.)

## 9 | Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo do Brasil (1995-2012)

MARIA CELINA SOARES D'ARAUJO\*

### Resumo

Partimos da hipótese de que na organização do Poder Executivo, os critérios para a ocupação dos cargos de dirigentes públicos de livre provimento nomeados pelo presidente da República, bem como o perfil político, educacional e associativo desse grupo, ajudam a entender a dinâmica nas relações entre Estado e sociedade civil e entre partidos e Estado. Entende-se, ainda, que esse tipo de questão seja fundamental para analisar a qualidade da administração pública e da democracia, especialmente em países que passaram por processos crônicos de autoritarismo. Para tanto, o texto compara o perfil dos altos dirigentes públicos no Brasil de 1995 a 2012, abrangendo os governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula Inácio Lula da Silva e os dois primeiros anos de Dilma Rousseff, num total de 18 anos de gestão pública federal.

Nas nomeações feitas pelos três presidentes detectamos diferentes padrões de recrutamento que ajudam a entender compromissos políticos e perfil ideológico de cada mandatário, mesmo quando pertencentes ao mesmo partido. Trata-se de um trabalho que se propõe a conhecer o perfil dos dirigentes públicos e, ao mesmo tempo, estabelecer conexões iniciais entre essas escolhas e os possíveis vínculos firmados entre burocracia, governo e sociedade civil. Concluímos que profissionalização, educação formal e experiência pautaram essas indicações, mas que o tom político-partidário e associativo não pode ser minimizado, especialmente quando se analisa o primeiro governo Lula. Destaque especial será dado à questão de gênero, para demonstrar o lento mas contínuo avanço no acesso das mulheres aos altos cargos públicos.

\* Doutora em ciência política, professora da PUC-Rio.

A atualidade de estudos desse tipo torna-se premente entre nós na medida em que são frequentes suspeitas e denúncias sobre o aparelhamento do Estado, uso político da máquina pública e a apropriação de cargos públicos por estruturas partidárias e sindicais. Tudo isso precisa, contudo, ser ponderado, e, antes de tudo, precisamos ter informações substantivas. É isso que estamos fazendo.

## Introdução

Recentemente, Francis Fukuyama (2012) observou que a ciência política norte-americana tem descuidado dos estudos sobre o Estado. A “terceira onda” de redemocratização dos anos 1990 levou a uma ênfase nos estudos de democracia comparada, direitos, conflitos étnicos, permanências autoritárias e instituições de controle entre os poderes. Escassos estudos, contudo, foram dedicados às instituições que efetivamente detêm o poder, ou seja, as instituições do Estado. O autor menciona que as várias iniciativas e instituições voltadas para o estudo da qualidade da democracia não têm atentado o suficiente para o estudo da burocracia estatal em sentido weberiano. Ou seja, pouco tem sido feito para examinar o recrutamento, os critérios de qualificação e as práticas meritocráticas dos órgãos estatais e seu impacto na qualidade das políticas públicas. Exceção a isso seria o trabalho de Rauch e Evans (2000) que compara 35 países em desenvolvimento, mas não apresenta uma série temporal. Para esses dois autores, recrutamento meritocrático da burocracia é o fator mais importante para a boa prestação de serviços pelo Estado, seguido pelo sistema interno de promoções e pela estabilidade das carreiras.

Um dos pontos cruciais para Fukuyama seria analisar a autonomia da burocracia ou seu grau de dependência em relação aos políticos eleitos no que toca ao controle sobre os quadros burocráticos e suas ações. O autor sugere que se estude a qualidade da burocracia como um aspecto central da qualidade da democracia, e, para tanto, dados quantitativos confiáveis são fundamentais.<sup>1</sup>

Ainda segundo Fukuyama, os estudos de administração pública têm falhado nessa direção. As análises dos governos democráticos precisariam ir além do tema do equilíbrio e dos controles de poder e deveriam se dedicar à qualidade

<sup>1</sup> A esse respeito, ver também Fukuyama e Weiwei (2011).

dos serviços prestados à sociedade, levando em consideração até que ponto a qualidade da burocracia pode ou não ser uma variável explicativa para a qualidade da democracia, conforme apontam os dados de Rauch e Evans (2000).

Em 2013, surgiu outro livro caminhando no debate que dá atenção à importância da meritocracia como complemento indispensável à boa governança (Berggruen e Gardels, 2013). A tese central do livro é que os governos liberais democráticos, especialmente nos Estados Unidos, centraram-se no tema da liberdade de escolha política, na igualdade e nas liberdades individuais, expressas em parte na ideia de “cada indivíduo um voto”. Problemas recentes nessa sociedade têm alertado para a necessidade de repensar aspectos da competência na gestão da administração pública. De outra parte, a China, que tradicionalmente não valorizou a igualdade ou a democracia, desde tempos ancestrais, deu grande peso ao mérito e à seriedade dos critérios de escolha dos altos servidores do Estado.<sup>2</sup>

A democracia ocidental, em nome da defesa das liberdades básicas, teria produzido uma “vetocracia”, ou seja, um espaço de disputa em que vários interesses organizados, econômica e politicamente, assumem paridade de poder e se vetam mutuamente, muitas vezes prejudicando o interesse coletivo.<sup>3</sup> Ainda segundo Berggruen e Gardels (2013:102), desde os debates no *Federalistas*, o sistema político americano procurou “reconciliar autoridade meritocrática com soberania popular” para conter os impulsos populistas e as lutas partidárias de curto prazo. Isso, no entanto, não está resolvido e nos leva à base da discussão que visa entender o que poderíamos aprender com a China para melhorar o desempenho do governo.<sup>4</sup> Para os americanos, a democracia seria um fim em si mesma, o que dificultaria medidas de correção de rota quando fosse necessário, enquanto a China não hesitaria em restringir a participação popular e as liberdades sempre que os mandatários julgarem que o mais importante é o desenvolvimento e os interesses do país.

O livro em análise discorre sobre o tema da boa governança e avança no debate sobre a importância do mérito como condição essencial aos governos modernos que se pretendem democráticos. A partir disso, sugere uma série de alternativas, tendo como foco o estado da Califórnia, cujos detalhes não

<sup>2</sup> A esse respeito, ver Kissinger (2012).

<sup>3</sup> O mesmo ponto é levantado por Olson (1984).

<sup>4</sup> Da mesma forma, os autores lembram que a China tem muito a aprender com os Estados Unidos para melhorar os padrões de sua cultura política.

cabem no âmbito deste texto. A classe meritocrática da era do conhecimento, diferentemente daquela dos “guardiões de Platão” ou dos “eruditos de Confúcio”, deve, segundo os autores, prestar contas; não se basta a si mesma. Além do mais, aqueles “que habitam tais alturas devem possuir não apenas a especialização técnica exigida, mas também a sabedoria prática proporcionada pela experiência e pelo conhecimento do precedente histórico” (Berggruen e Gardels, 2013:150). O desafio maior é conciliar governança inteligente com burocracia, posto que aquela, beneficiária dos modernos meios de comunicação e informação, deve ser capaz de brear impulsos demagógicos e impedir a rigidez burocrática. Democracias avançadas precisariam de um novo “software cívico” capaz de proporcionar a “governança inteligente”, ou seja, delegar e fomentar a participação, descentralizando o poder no nível local e proporcionando uma deliberação menos politizada no nível estatal (Berggruen e Gardels, 2013:177).

No Brasil, não raras vezes, os temas da politização da máquina pública e da incompetência na administração pública estatal vêm à tona na imprensa e no debate acadêmico. Também frequente é a suspeita de que clientelismo, partidismo e corporativismo permeiem as nomeações para os cargos de confiança no Brasil. Frente a isso, não há que especular, e sim fazer pesquisa de qualidade. Estamos cientes de que apenas uma parte dos problemas enunciados está sendo discutida aqui: o perfil dos recrutados. Uma análise qualitativa será necessária para avaliar impactos dessas nomeações sobre a boa governança.

### Dirigentes públicos, burocracia e política

Pela posição que ocupam no organograma da administração pública federal, logo abaixo dos ministros e secretários de Estado, e por seu escopo funcional, os dirigentes públicos configurariam um espaço gerencial afeito à eficiência e à racionalidade no âmbito do serviço público. O nível gerencial desses postos depende do perfil de seus ocupantes, das práticas institucionais de gestão pública seguidas pelos órgãos governamentais nos quais estão inseridos e do tipo de comando exercido por ministros e secretários na chefia de seus órgãos (delegação de tomada de decisão).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Essas são as condições listadas por Longo (2003) para definir a função de direção pública. A esse respeito, ver também D'Araujo (2009).

O entendimento desses cargos como instâncias gerenciais remonta aos debates sobre a reforma do Estado discutida pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado, o Mare, a partir de 1995. No Plano Diretor do Aparelho de Reforma do Estado, documento publicado naquele ano, o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira afirmava que o livre provimento dos mais altos níveis dos cargos de direção e assessoramento superiores, entendidos como cargos de confiança para funções gerenciais, seria um passo na direção de uma nova administração pública. Sua estrutura flexível possibilitaria o recrutamento de quadros estratégicos no setor privado ou mesmo entre funcionários públicos com competências para o desempenho de funções de direção.

A reforma gerencial iniciada em vários países do mundo nos anos 1970 operou-se, segundo Francisco Longo (2003:10), com diferentes lemas, denominações e ambições, mas manteve uma consistente coincidência em seu conteúdo. Ou seja, o autor salienta que a figura do dirigente público foi um elemento central nesse processo de transformação do Estado condicionado pela crise fiscal, pela crescente restrição de recursos e, ao mesmo tempo, pela expansão da provisão de serviços públicos. Nesse contexto, a incorporação de dirigentes públicos portadores dos valores e saberes próprios da racionalidade econômica e gerencial permitiria ao sistema político orientar a administração pública na direção de melhorias em sua eficiência.

Especificamente no Brasil, Regina Pacheco (2008:3), que há anos vem dedicando-se ao debate dessa questão, salienta que predomina no país a visão de que os cargos de livre nomeação são sempre preenchidos pela lógica clientelista ou político-partidária. Bresser-Pereira (2002) referiu-se a essa visão como sendo um “mito de Brasília”, pois de fato esses cargos têm sido ocupados majoritariamente por funcionários de carreira.

Sem negar o possível uso político dos cargos de direção no Brasil, já que afinal são postos de confiança e, por isso, suscetíveis de indicações dos partidos políticos que compõem a coalizão governamental, Pacheco (2008) destaca a importância de alterar os termos do debate. Ou seja, propõe avançar nos temas das competências desejáveis desses dirigentes, dos resultados deles esperados, bem como de sua autonomia para compor equipes de trabalho. Seguindo essa perspectiva, sairíamos do debate acerca da dicotomia entre política e burocracia. Segundo a autora, o tema dos dirigentes públicos deveria ser tratado analiticamente a partir de duas abordagens: uma que se refira à sua categoria funcional, enfocando especificamente suas atribuições, competências e habili-

dades específicas, e outra concernente aos critérios de recrutamento utilizados pelos responsáveis por nomeá-los.

Loureiro e Abrúcio (1999), em trabalho pioneiro sobre burocracia e cargos de confiança no Brasil, também se dedicaram a esclarecer a natureza dos cargos de direção no sistema político-administrativo brasileiro. Para os autores (1999:48), os ocupantes do alto escalão do serviço público federal também podem ser definidos como *policymakers*, ou seja, decisores com responsabilidade política. Segundo essa perspectiva, depois corroborada em Loureiro e Azevedo (2003), o substrato da ação dos *policymakers* é sempre político, de tal forma que devem ser avaliados pelos critérios de responsabilidade, transparência, responsividade e efetividade da política pública adotada. Trata-se, segundo Olivieri (2007), de um profissional híbrido, responsável pela eficiência da gestão e pela consecução dos objetivos políticos da agenda governamental.

Mais recentemente, ao distinguir o dirigente público do burocrata e do político, De Bonis e Pacheco (2010) lembram que, em regimes democráticos, os meios à disposição do dirigente público e os resultados esperados de sua ação são dados pelos mecanismos de representação, ou seja, das diretrizes dos representantes eleitos, que durante suas campanhas fazem um elenco de propostas a serem levadas a cabo durante o mandato. Segundo os autores, o debate está vinculado à autonomia da burocracia ou ao seu controle pelos políticos eleitos e remete à discussão do conflito entre democratização e burocratização. Dessa maneira, a capacidade do Estado para implementar políticas públicas depende da capacidade dos políticos eleitos de garantir que a burocracia atue em conformidade com suas decisões. Dessa forma, o papel do dirigente público é crucial. O número e o grau de complexidade das questões hoje enfrentadas pelos governos os obrigam a recorrer ao conhecimento especializado de profissionais, não necessariamente funcionários de carreira, cada vez mais profissionalizados, com experiência para cargos de direção, sem deixar que se tornem autônomos.

Atentando para a necessidade de mais estudos sobre o Executivo no Brasil, Figueiredo (2010) observa que maiorias legislativas têm como instrumento básico de barganha com o Executivo e com a burocracia a prerrogativa de desenhar legislações e de aprová-las. Loureiro, Olivieri e Martes (2010) complementam essa ideia destacando que, por outro lado, o aparato burocrático desempenha papel decisivo no funcionamento do sistema político, já que constitui a base material para o exercício da função governativa, ou seja, para

a implementação de políticas, mas serve também como moeda de troca para garantir apoio dos partidos ao governo.

Caminhando nessa direção, De Bonis e Pacheco (2010) defendem que os dirigentes públicos têm um alto grau de responsabilidade, e suas funções no governo não se confundem nem com as funções dos burocratas nem com as funções dos políticos. Ocupam cargos no alto escalão governamental, com grande responsabilidade sobre as políticas públicas e desempenho das organizações públicas, respondendo diretamente a ministros e secretários de Estado. Oriundos ou não do funcionalismo público, esses profissionais integram uma equipe de governo e são corresponsáveis pela implementação do programa proposto pelo governo. A institucionalização dessa função de dirigente público é entendida aqui como uma condição necessária para melhor funcionamento do Estado em um regime democrático.

Nesta breve retrospectiva, pode-se depreender que a academia brasileira vem desenvolvendo reflexões importantes sobre o tema dos dirigentes públicos, quer deixando de lado a visão dualista que contrapõe o espaço da política ao da burocracia, quer questionando a politização em seu aspecto clientelístico.<sup>6</sup> No entanto, não há, até agora, pesquisa empírica que demonstre, entre nós, o perfil desse grupo, suas qualificações profissionais, vínculos políticos e associativos, suas experiências na administração pública e qualificações acadêmicas, entre outros. Nosso trabalho caminha na direção de conhecer de forma sistemática as características desse grupo “que habita as alturas” da administração pública, no nosso caso os ocupantes de cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) níveis 5 e 6 e de natureza especial (NE) – o que estamos chamando de dirigentes públicos.

### Retrospectiva dos cargos de direção e assessoramento (DAS) e de natureza especial (NE) de 1996 a 2012

Os cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) do Executivo federal foram criados pela reforma administrativa de 1967.<sup>7</sup> Foram divididos em seis níveis, cada um deles com dois subníveis. Com mudanças de competências e

<sup>6</sup> Sobre o assunto, ver também Peters (1981, 1987).

<sup>7</sup> Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

ajustes em suas atribuições e formas de provimento, esses postos se mantiveram até os dias atuais, constituindo um dos principais grupos de funcionários na estrutura dos governos e do Estado brasileiro. São cargos de livre provimento do presidente ou dos ministros, e por isso representam recurso valioso para incorporar pessoas de notório saber aos quadros públicos, formar equipes, prestigiar aliados, cooptar opositores e controlar recursos de poder do ponto de vista político e econômico. Os ocupantes dos níveis mais altos de DAS, níveis 5 e 6, e dos cargos de natureza especial<sup>8</sup> constituem, ao lado do presidente e dos ministros, a elite dirigente do Poder Executivo.

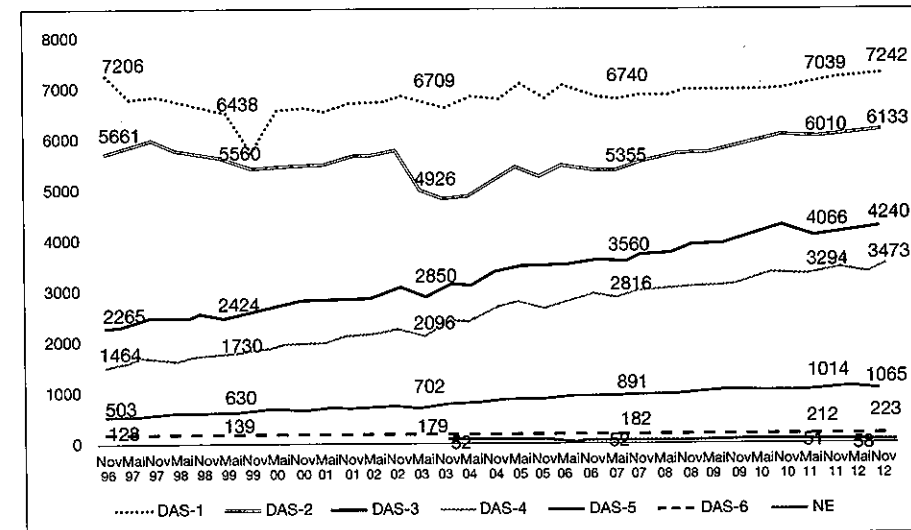
O primeiro instrumento voltado para a publicização de informações sobre esse grupo e todo o funcionalismo público federal foi o Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), criado em 1996, no então recém-criado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.<sup>9</sup> Trata-se de uma publicação mensal, quase sempre disponibilizada com atraso, em que constam 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 apresentam uma seção exclusiva sobre cargos e funções de confiança da União, na qual se encontram as seguintes informações específicas sobre os cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) e os de natureza especial (NE): quantitativo, idade média, sexo, remuneração, tipo de vínculo empregatício e escolaridade, entre outros.

O boletim visa, principalmente, efetuar um controle sobre os gastos do governo e o quantitativo de pessoal. Não é fonte confiável se precisamos 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 desse grupo ao longo dos anos. Para efeitos de nossa pesquisa, tomamos como referência os meses de maio e novembro de cada ano, à exceção de 1996. Além do quantitativo crescente, em particular nos níveis 3 e 4, a mudança que mais chama a atenção é a salarial, conforme indicam os gráficos que seguem. O gráfico da figura 1 informa sobre os quantitativos.

<sup>8</sup> Sobre os cargos de natureza especial não encontramos ainda o marco legal preciso a definir seu período de criação ou a forma de provimento.

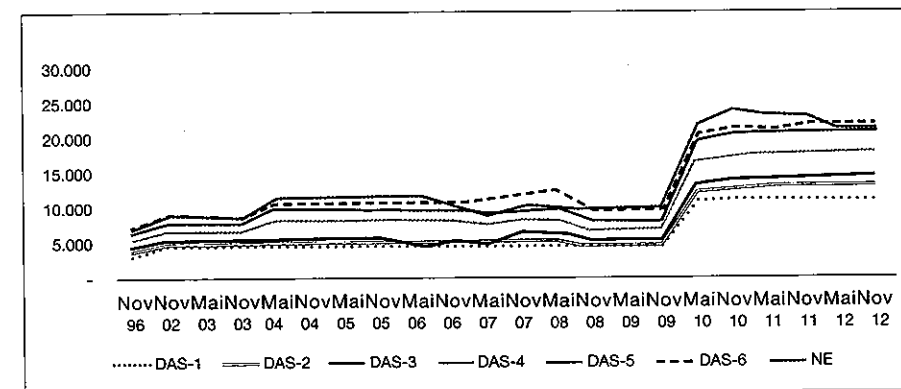
<sup>9</sup> Os BEPs estão disponíveis em: <[www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=6&der=t10204](http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=6&der=t10204)>. Acesso em: jan. 2014. Os três gráficos a seguir têm este boletim como fonte.

Figura 1. Cargos DAS e NE (1996-2012) – Quantitativo



Na remuneração média (figura 2), há um incremento, em 2003, para os níveis mais altos, e um aumento substantivo para todos os níveis em 2009. As razões para isso precisam ser mais bem entendidas, posto que esses aumentos são dissonantes quando comparados àqueles praticados para o serviço público em geral.

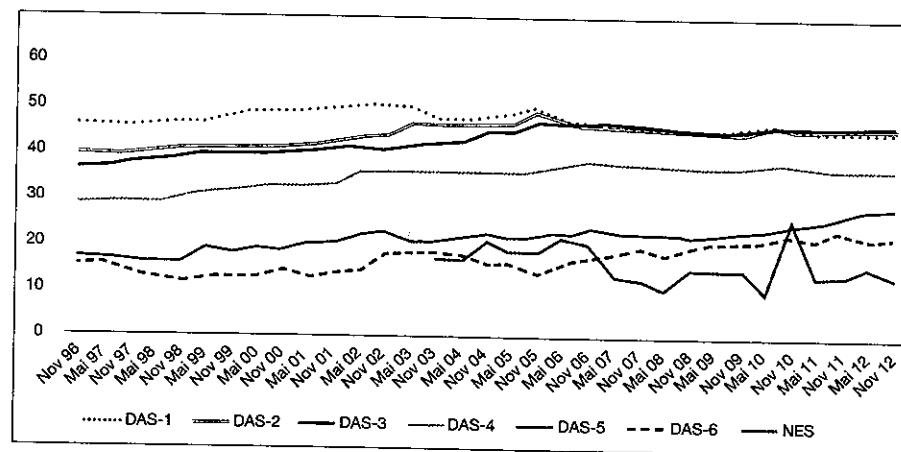
Figura 2. Cargos DAS e NE (1996-2009) – Remuneração média



Cumpra observar que o BEP considera a remuneração do cargo e da função. Estão incluídos nesse cálculo de valores somente os servidores efetivos e requisitados na administração pública federal direta, autarquias e fundações, vinculados ao Poder Executivo federal. Os oriundos das esferas de governo municipal e estadual, de outros poderes, militares, funcionários de empresas públicas e de sociedades de economia mista, bem como os sem vínculo com o serviço público, não foram considerados para efeito dos valores expostos no gráfico. Ainda segundo o boletim, a partir de janeiro de 2010, os dados apresentados nesse gráfico sofreram uma revisão de critérios e passaram a considerar servidores que recebessem subsídios.

A título de curiosidade, identificamos, a seguir, as dificuldades de democratização da sociedade brasileira no que toca à presença feminina entre esses dirigentes, o que é reproduzido no mercado de trabalho em geral. Os dados mostram, contudo, um crescimento lento da presença feminina.

Figura 3. Cargos DAS e NE (1996-2012) – Participação do sexo feminino (%)



A participação feminina no governo e no mundo formal do trabalho e da política é um dos principais indicadores sobre os valores democráticos de uma sociedade e sua capacidade de gerar e cumprir regras igualitárias. Baseadas nas fontes usadas acima, ou seja, os BEPs, Abreu e Meirelles (2012a, 2012b) examinaram com detalhes a participação feminina nos cargos de DAS do Executivo

federal, fazendo amplo trabalho de investigação junto àqueles que provinham da carreira de especialista em gestão governamental e políticas públicas. De um total de 894 desses especialistas, 57% ocupavam cargos de DAS em 2010.

Nessa área de atuação, verificaram também a desvantagem histórica das mulheres. Conforme aumenta o nível de DAS, diminui a participação feminina. Perceberam ainda que, ao longo dos anos 2000 a 2010, houve alguma melhora na ocupação de DAS 5 e 6 por mulheres, mas que esse avanço foi oscilante. No mundo do trabalho nas empresas privadas, a situação não é muito diferente. 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 funcionais (Ethos e Ibope, 2010). No mundo formal da política, o mesmo quadro se repete, ainda com mais intensidade. Desde o início do século XXI a participação feminina no Congresso não ultrapassa o teto de 10% dos representantes (Alves, Pinto e Jordão, 2012).

### Como construímos o banco de dados

A pesquisa, iniciada em 2006, começou examinando o perfil dos dirigentes públicos no primeiro mandato de Lula. Em seguida, entre 2008 e 2009, analisamos seu segundo governo. Nos dois anos seguintes, 2010 e 2011, realizamos a pesquisa para o governo Fernando Henrique. Por fim, em 2012 e parte de 2013, investigamos o governo Dilma Rousseff, iniciado em 2011.

O governo Fernando Henrique foi, de longe, o que apresentou maior dificuldade para a identificação do grupo de dirigentes. Não havia na época, nem existe até hoje, uma lista oficial com os nomes de todos os que ocuparam cargos de DAS 5 e 6 e de NE. Tivemos de recorrer a buscas individuais no *Diário Oficial da União (DOU)*, inicialmente na versão impressa. Graças a inovações na digitalização desse diário, tivemos depois acesso a listagens mais completas sem a necessidade de recorrer a nomeações individuais.<sup>10</sup>

Para o governo Fernando Henrique identificamos 1.146 nomeações; 1.150 para o primeiro governo Lula; 1.198 para o segundo. Para o governo Dilma Rousseff registramos 1.233 nomeações entre 1º de janeiro de 2011 e o fim de

<sup>10</sup> Os ministérios e demais órgãos federais são obrigados a publicar listas dos ocupantes de cargos de confiança sempre que promovem alguma reestruturação interna. Para o governo Fernando Henrique, conseguimos localizar 59 dessas listas nominais.



dezembro de 2012, desconsiderando os casos em que uma pessoa foi nomeada para mais de uma posição.<sup>11</sup>

Desse total de 4.727 ocupantes de cargos de DAS 5 e 6, ou seja, ocupantes de altos cargos de confiança, distribuídos por ministérios, secretarias de Estado e órgãos da administração indireta, conseguimos o endereço de correio eletrônico de aproximadamente 3 mil. Para estes, foi enviado o questionário, inicialmente em formato Word e depois por um sistema em que as respostas entravam diretamente em nosso banco de dados. Alguns questionários foram respondidos à mão.

Ao fim, nossa base passou a ter a seguinte composição, considerando os governos e os questionários respondidos:

**Quadro 1.** Total de respondentes por governo e % em relação ao total de cargos ocupados

	Nº	%
F. Henrique	244	23,7
Lula 1	302	29,3
Lula 2	203	19,7
Dilma Rousseff	281	27,3
Total	1.030	100,0

### Retrospectiva parcial dos governos pesquisados

Em primeiro lugar, ressalta-se a vantagem de que nosso banco de dados oferece uma série temporal para 18 anos de governo, envolvendo três presidentes, todos pertencentes a um dos mais importantes partidos do Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Até hoje as análises envolvendo temas concernentes aos cargos de DAS têm se limitado a um aspecto específico ou ao recorte para um único governo.<sup>12</sup> Esta é a primeira oportunidade para tratar esse grupo de forma comparada ao longo desse período atentando para mudanças em sua composição.

De imediato, precisamos adiantar que as principais diferenças nesse âmbito estão no primeiro governo Lula (2003-2006). Ou seja, temos ali variações subs-

<sup>11</sup> Para a montagem do nosso controle, nos atos de nomeação que acompanhamos pelo DOU registramos não apenas quem estava sendo nomeado, mas também para que órgão do Executivo federal, o cargo, o nível de DAS e a data do respectivo ato legal.

<sup>12</sup> São exemplo disso D'Araujo (2009) e Praça (2011, 2012).

tantivas em relação ao governo anterior, o de Fernando Henrique Cardoso, mas também em relação ao seu segundo mandato e ao governo de Dilma Rousseff. Assim, começamos a análise com uma constatação: o primeiro governo Lula, a julgar por nossos dados e amparados por literatura especializada, foi, ao longo dos últimos 18 anos, uma experiência isolada de alta participação e mobilização popular na sociedade, com reflexos na administração pública.

Isso fica claro em outros aspectos, como o da atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), as reuniões do Fórum Nacional do Trabalho (D'Araujo, 2009) e o número de conferências nacionais, como observado no quadro 2.

**Quadro 2.** Conferências nacionais por governo

	Nº	%
F. Henrique	19	18,62
Lula 1	36	35,29
Lula 2	33	32,35
Dilma Rousseff (*)	14	13,72
Total	102	100

Fonte: Brasil (s.d.). \* Dados referentes aos anos 2011 e 2012.

### Gênero e etnia

Iniciamos nossa avaliação geral sobre o grupo pesquisado mencionando o crítico tema de gênero e etnia. A participação feminina nos cargos de DAS 5 e 6 e NE é pequena, embora 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%, subiu para 24,1% no primeiro governo Lula, para 27,1% no segundo e para 31,3% no governo Dilma Rousseff.

Observa-se, ainda, um percentual inexpressivo entre os que se declararam negros e pardos: 8,8% no governo Fernando Henrique, 11,8% e 15,6% no primeiro e no segundo governos Lula, respectivamente, e 18,5% no governo Dilma Rousseff.

Entre os negros e pardos, a participação feminina ficou como descrita a seguir: 9,5% no governo Fernando Henrique, 31,4% e 33,3% nos dois governos Lula e 38,5% na gestão Dilma Rousseff.

Certamente, se essa mudança se converter em tendência, teremos mais um importante aspecto na efetivação das garantias democráticas no país.

### Procedência regional dos dirigentes públicos

A procedência regional desses dirigentes foi examinada tendo em vista as altas desigualdades regionais e o fato de que o país tem mais competências instaladas e mais quadros preparados em algumas regiões. O Sudeste é a região de procedência de dois desses presidentes – Fernando Henrique e Lula –, de seus partidos e de muitos ministros. É indiscutível a maior presença de quadros vindos dessa região, que possui também o maior número de boas universidades e maiores estruturas de governo estadual e municipal. Em segundo lugar, vem o recrutamento na região 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.

Quadro 3. Região de procedência dos DAS por governo (%)

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	No exterior	Total
F. Henrique	0,4	8,0	39,1	7,1	40,8	4,6	100,0
Lula 1	4,7	11,1	11,1	17,6	52,7	2,9	100,0
Lula 2	3,3	13,0	10,9	16,8	55,4	0,5	100,0
Dilma Rousseff	1,4	9,3	51,2	8,5	27,4	2,1	100,0

### Origem funcional dos dirigentes públicos, vínculos com setor público e privado

As possibilidades de indicação de aliados políticos de forma clientelística pairam no ar quando se fala em nomeações para cargos de confiança. Torna-se, portanto, necessário mergulhar nesse tema com o amparo de dados substantivos. Assim, demonstramos a seguir os vínculos desse grupo com o serviço público nos níveis nacional, estadual e municipal, ou com o setor privado. Observa-se um estável percentual de cerca de 20% dos ocupantes de cargos de DAS níveis 5 e 6 que 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 maioria foi recrutada no serviço público, desmontando, pelo menos parcialmente, a tese de que esse seria um espaço privilegiado para a nomeação aleatória de protegidos políticos. Os não servi-

dores em cargos de DAS cresceram percentualmente nos governos do PT, mas nunca chegaram a ocupar um terço desses indicados.

Obviamente não se pode desconsiderar que entre esses servidores de carreira há pessoas altamente partidárias ou politicamente engajadas, sobretudo no caso do PT, partido com forte atração entre os funcionários públicos em geral.

Quadro 4. Tipo de vínculo profissional por governo (%)

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

### Esfera da União em que foram recrutados os dirigentes que eram servidores públicos

Dada a alta inserção do PT em governos locais, tornou-se imprescindível localizar em que nível da federação foram recrutados os dirigentes que eram funcionários públicos. Os dados parecem coerentes com a lógica partidária e com o perfil de cada presidente. Lula, em seu primeiro mandato, foi o que mais recrutou dirigentes nos municípios e nos estados, num total de 27,5%. Dilma voltou a aumentar o recrutamento nos municípios (5,4%), mas diminuiu a participação dos estados e aumentou a do nível federal. A presença de funcionários municipais nesses cargos era praticamente nula no governo Fernando Henrique, o que deve atestar a tese de um maior compromisso dos governos do PT com o aproveitamento de suas bases locais, em alguns casos, considerados espaços de excelência.

Quadro 5. Esfera da União em que foram recrutados os dirigentes públicos pertencentes ao serviço público, por governo (%)

	Municipal	Estadual	Federal	Total
F. Henrique	0,9	17,1	82,1	100,0
Lula 1	6,1	21,4	72,5	100,0
Lula 2	2,4	19,5	78,0	100,0
Dilma Rousseff	5,4	16,9	77,7	100,0
Total	3,9	18,7	77,4	100,0

## Perfil partidário dos dirigentes públicos de nossa amostra

Desde que o PT chegou à presidência da República, um dos temas a despertar mais curiosidade é a filiação partidária dos dirigentes. Pelos números abaixo, o primeiro ponto a observar é que a filiação partidária desse grupo ficou em torno de um quarto, nos governos do PT, e menor que isso, no de Fernando Henrique. Ou seja, a maioria dos dirigentes públicos não é filiada a partido.

O diferencial, contudo, entre os governos se dá no que tange ao partido de preferência entre os que são filiados. Pela tabela abaixo percebe-se nitidamente que burocracia, política e dirigentes públicos não podem ser tratados de forma excludente. Os dados indicam concentração de petistas entre os filiados a partido nos governos do PT. Essas nomeações refletem, em algum grau, preferências políticas e, provavelmente, recursos adicionais de poder nas mãos do partido do(a) presidente(a).

O raciocínio fica mais claro se aferimos também o percentual de dirigentes filiados aos partidos da base em cada governo. Nesse campo, claramente o governo Fernando Henrique foi o que mais distribuiu poder entre os partidos aliados. Os presidentes seguintes não só privilegiaram crescentemente a base do governo como acabaram, no caso de Dilma Rousseff, excluindo completamente a composição com outras forças partidárias.

**Quadro 6.** Distribuição dos dirigentes filiados a partidos por governo, filiados ao partido do/a presidente, a partidos da coalizão e aos demais partidos (%)

	Filiados a partido em cada governo	Filiados ao partido do(a) presidente(a) entre os filiados a partidos	Filiados aos partidos da coalizão entre os filiados a partidos	Filiados aos demais partidos entre os filiados a partidos	Total
F. Henrique	18,0	48,8 (PSDB)	32,6	18,6	100,0
Lula 1	25,3	80,0 (PT)	14,7	5,3	100,0
Lula 2	24,6	75,0 (PT)	22,9	2,1	100,0
Dilma Rousseff	23,5	81,8 (PT)	18,2	—	100,0

Cabe lembrar os partidos da base (coalizão) de cada governo. Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB): PFL (atual DEM), PMDB, PPB (atual PP) e PTB; primeiro governo Lula (PT) e partidos que compuseram a coalizão em algum período do mandato: PCdoB, PDT, PL (atual PR), PMDB, PP

(ex-PPB), PPS, PSB, PTB e PV; segundo governo Lula (PT) e partidos que compuseram a coalizão em algum período do mandato: PCdoB, PDT, PR (ex-PL), PRB, PMDB, PP (ex-PPB), PSB, PTB e PV; governo Dilma Rousseff (PT): PCdoB, PDT, PMDB, PP, PRB e PSB.

Num passo seguinte, verificamos a procedência funcional dos dirigentes filiados ao PSDB e ao PT nos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma Rousseff. As informações retratadas no quadro 7 corroboram a tese de que o PT buscou apoio substantivo entre filiados que não eram servidores públicos.

**Quadro 7.** Recrutamento funcional dos dirigentes filiados ao partido do(a) presidente(a) nos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma Rousseff (%)

	F. Henrique	Lula 1	Lula 2	Dilma Rousseff
Servidor efetivo do órgão	—	3,4	11,1	1,9
Servidor requisitado de outro órgão ou esfera	57,1	44,1	30,6	44,4
Não servidor	33,3	52,5	55,6	50,0
Aposentado	9,5	—	2,8	3,7

Para melhor discutir os vínculos do PT com o poder local, averiguamos em que níveis da federação foram recrutados os funcionários públicos filiados ao PSDB e ao PT que passaram a ocupar a função de dirigentes. Embora haja predominância do nível federal, a participação de estados e municípios foi expressiva, especialmente no primeiro governo Lula, confirmando mais uma vez o engajamento específico daquele governo com bases locais. O PSDB, a confirmar teses correntes, comportou-se como um partido de quadros, de pouca militância e poucos compromissos com as máquinas municipais.<sup>13</sup>

**Quadro 8.** Esfera da federação em que foram requisitados os dirigentes públicos filiados ao partido do(a) presidente(a) nos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma Rousseff (%)

	F. Henrique (PSDB)	Lula 1 (PT)	Lula 2 (PT)	Dilma Rousseff (PT)
Federal	41,7	40,0	45,5	45,8
Estadual	58,3	40,0	36,4	33,3
Municipal	—	20,0	18,2	20,8

<sup>13</sup> A esse respeito, ver D'Araujo (2011).

Ainda sobre engajamento político desse grupo, examinamos o envolvimento dos dirigentes públicos filiados a partidos em cargos de direção nas organizações partidárias a que pertenciam. No governo Fernando Henrique, o percentual era de 7,5%, subindo para 10,7% e 12,3% nos consecutivos governos Lula e baixando para 9,6% no governo Dilma Rousseff. Ou seja, em todos os casos, a julgar pela exiguidade dos cargos de direção em cada partido frente ao número de filiados, esse percentual é expressivo, levando a supor que acesso a cargos de direção partidária, independente do partido, é um atalho eficaz para a administração pública. Provavelmente o inverso também é verdadeiro.

### *Participação política clandestina, presos políticos, exilados, anistiados*

Tendo em vista que o Brasil vive uma democracia emergente depois de uma longa e intensa ditadura militar (1964-1985), a pesquisa indagou sobre alguns pontos do passado político desses dirigentes, especialmente no que toca ao combate à ditadura e suas consequências. Embora esses percentuais sejam decrescentes, até por uma questão geracional, a extensão e os reflexos das punições praticadas no decorrer do regime militar são expressivos, mesmo depois de quase 30 anos do fim da ditadura.

**Quadro 9.** Passado político dos dirigentes durante a ditadura militar por governo (%)

	Membros de organização clandestina	Presos políticos	Exilados políticos	Anistiados
F. Henrique	12,6	7,9	3,3	3,4
Lula 1	11,1	3,4	2,7	3,6
Lula 2	12,0	3,6	0,5	2,1
Dilma Rousseff	4,6	1,8	0,4	2,1

### *Escolaridade dos dirigentes públicos*

O nível educacional desse grupo é inquestionavelmente alto, especialmente se considerarmos a situação educacional do país como um todo. Pelos dados do IBGE de 2010, apenas 7,9% da população têm nível superior.<sup>14</sup> Da mesma

<sup>14</sup> 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%).

forma, observa-se que a fatia de pós-graduados vem aumentando significativamente entre esse grupo de dirigentes.

**Quadro 10.** Nível de escolaridade por governo (%)

	Até o superior incompleto	Superior completo	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total
F. Henrique	1,2	25,8	23,4	23,4	26,2	100,0
Lula 1	1,7	16,6	32,9	25,6	23,3	100,0
Lula 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

Nossos dados também indicam que cerca da metade cursou escola pública no ensino médio, mas que o ensino público predomina quando se trata do ensino superior e da pós-graduação. Outra questão levantada foi a instituição frequentada e os cursos realizados por esses dirigentes. Vamos nos deter no segundo aspecto. Esses dados impressionam ao indicar mudanças significativas para as chamadas “carreiras nobres”, entre elas economia e administração.

**Quadro 11.** Cursos de graduação por governo (%)

	F. Henrique	Lula 1	Lula 2	Dilma Rousseff	Total
Direito	17,3	14,8	19,9	20,0	17,8
Economia	20,8	16,5	16,2	14,1	16,8
Engenharias	12,4	13,4	13,6	11,8	12,8
Administração	12,4	8,5	7,9	6,3	8,7
Ciências sociais	7,5	6,0	5,8	9,8	7,3
Outros	29,6	40,8	36,6	38,0	36,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nos níveis de mestrado e doutorado, o ordenamento das profissões é distinto, mas também surpreendente. Nota-se um realinhamento nas carreiras e presença destacada das ciências sociais nas funções de governo.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Este tema foi examinado por D'Araujo e Lameirão (2010).

**Quadro 12.** Cursos de mestrado por governo (%)

	F. Henrique	Lula 1	Lula 2	Dilma Rousseff	Total
Economia	30,5	22,1	12,2	14,6	19,8
Administração	21,9	8,4	8,9	13,9	13,2
Ciências sociais	16,2	9,2	10,0	12,5	11,9
Direito	6,7	5,3	10,0	13,2	8,9
Medicina	4,8	9,9	6,7	5,6	6,8
Engenharias	4,8	7,6	4,4	6,3	6,0
Outros	15,2	37,4	47,8	33,9	33,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Quadro 13.** Cursos do doutorado por governo (%)

	F. Henrique	Lula 1	Lula 2	Dilma Rousseff	Total
Economia	29,0	21,2	11,9	17,9	20,7
Administração	19,4	13,6	14,3	19,4	16,9
Ciências sociais	6,5	6,1	9,5	7,5	7,2
Direito	3,2	9,1	11,9	4,5	6,8
Medicina	3,2	13,6	9,5	1,5	6,8
Engenharias	11,3	1,5	4,8	3,0	5,1
Outros	27,4	34,8	38,1	46,2	36,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

### *Filiação sindical dos dirigentes públicos*

Especialmente no início do primeiro governo Lula, especulou-se sobre a participação de sindicalizados e sindicalistas no governo. Muitas dessas indagações não levavam em conta que as taxas de sindicalização no setor público são elevadas se comparadas ao setor privado (Cheibub e Locke, 1999; Cheibub, 2000). De toda forma, esse é, sem dúvida, um ponto central para analisarmos nessa pesquisa, já que ela contempla 10 anos de governo liderados pelo PT, um partido que se pautou por representar trabalhadores e sindicatos.

Definitivamente a experiência do primeiro governo Lula é marcante do ponto de vista de maior presença do setor sindical entre os dirigentes públicos, como também é marcante a descontinuidade em relação à Dilma Rousseff,

embora ambos sejam governos do PT. Esse é um tema sobre o qual temos de nos debruçar futuramente, levando em conta as possíveis implicações desse tipo de prática.

**Quadro 14.** Filiação sindical dos dirigentes públicos nos quatro governos (%)

	Filiação a sindicato	Filiação a central sindical
F. Henrique	21,3	0,4
Lula 1	45,3	10,9
Lula 2	36,1	11,6
Dilma Rousseff	21,0	3,9

Mais uma vez nota-se o diferencial dos governos Lula, em especial o primeiro. A exemplo dos vínculos com os poderes locais, esse governo também demonstrou maior compromisso com bases sindicais, não só entre filiados a partidos, como em relação a dirigentes de centrais. Da mesma forma, o envolvimento desses dirigentes com movimentos sociais, associações comunitárias e profissionais é mais expressivo nos governos do PT, em especial no primeiro governo Lula, o que o torna, como dissemos, um caso único de forte envolvimento entre altos dirigentes, partidos, sindicatos e movimentos sociais.<sup>16</sup>

### *Engajamento associativo dos dirigentes públicos por governo*

Por fim, vamos nos deter em outro aspecto relevante quando se trata de refletir sobre os vínculos do grupo de dirigentes com outras organizações e associações da sociedade civil. Nesse caso, detectam-se quantos desses dirigentes tiveram algum engajamento cívico ou associativo antes de assumir o cargo. Levamos em conta movimentos sociais, experiências em gestão local e em conselhos vinculados a políticas públicas, bem como filiação a associações profissionais. Nossos resultados atestam o que vimos observando sobre o primeiro governo Lula.

<sup>16</sup> Esses dados serão examinados em trabalhos posteriores.

**Quadro 15.** Engajamento associativo dos dirigentes públicos por governo (%)

	Pertencimento a movimentos sociais	Experiências de gestão local	Experiências em conselhos vinculados a políticas públicas	Pertencimento a conselhos profissionais
F. Henrique	24,0	16,9	19,5	23,9
Lula 1	46,5	26,1	34,6	36,1
Lula 2	45,1	26,7	25,5	20,9
Dilma Rousseff	36,5	26,4	13,5	20,8

Como em situações anteriores, fica sinalizado que o primeiro governo Lula foi um caso atípico na densidade da interface entre sociedade e Estado. Além disso, desmonta-se a tese corrente de que um partido no poder tenha um padrão constante de ação. Pelo menos no caso do recrutamento da alta administração pública, a presença de um mesmo partido no poder não significa permanência dos padrões.

## Conclusão

O que foi exposto e examinado acima precisa, sem dúvida, ser acompanhado de análise qualitativa para que se consiga avançar nas questões inicialmente propostas acerca do impacto do tipo de nomeações dos dirigentes públicos sobre a qualidade das políticas públicas, da boa governança e da democracia. De toda forma, temos material para começar a refletir sobre essa, ainda obscura, esfera do Poder Executivo. Em primeiro lugar, demonstramos haver qualificação e profissionalização entre esses dirigentes, desmentindo a mítica de que esse seja espaço para clientelismo deslavado. De outra parte, notamos que, a cada governo, as variações nas nomeações são grandes, mesmo quando o partido do presidente permanece o mesmo. A julgar por vínculos com sindicatos, Dilma está mais perto de Fernando Henrique do que de Lula, em especial no que se refere ao primeiro governo deste. Por que acontecem essas diferenças? Não temos espaço para refletir sobre isso aqui, mas podemos adiantar que estilo presidencial e conjunturas econômicas e políticas fazem com que um mesmo partido, ainda que de esquerda, altere seu comportamento no que toca a nomeações importantes.

Se os vínculos com os sindicatos vão num decrescente nos governos do PT, o mesmo não se pode dizer em relação ao partido. No que toca à nossa

pesquisa, Dilma Rousseff fez o mais partidário dos governos petistas. Com isso, corroboram-se as indicações, discutidas inicialmente, de que política, administração e burocracia não são áreas estanques. O dirigente público interage com o partido e com a direção política do governo, e a aproximação pode variar de acordo com o partido ou com o presidente.

Da mesma forma, a interface dos dirigentes públicos com a sociedade varia nos diferentes governos. Para alguns, é uma qualidade da democracia aproximar a administração pública da sociedade. Para outros, esse é um atalho fácil para a cooptação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada pelo Estado. Esse ponto será objeto de reflexão em pesquisas posteriores.

Uma marca forte dos governos do PT observada na pesquisa em análise é a presença de dirigentes públicos recrutados em estados e municípios, em especial no primeiro governo Lula. Se isso ajuda a construir o “software cívico” de que falamos na introdução, é algo a ser pensado. Da mesma forma, pode-se arguir se não definiria uma nova modalidade de subordinação e de cooptação política.

Esses são temas para futuros ensaios nossos e para reflexões dos interessados. De concreto, temos, neste breve exercício, a comprovação de que o primeiro governo Lula representou, até o momento, uma experiência inédita de inovação no que concerne às formas de recrutamento, em especial no que toca a bases partidárias, sindicais e locais. Nas áreas de gênero e etnia (afrodescendentes), esse governo também iniciou um padrão de crescente participação, todavia em patamares ainda irrisórios.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo; MEIRELLES, Raquel de Lima. *Mulheres e homens em ocupação de DAS na administração pública federal*. Brasília, DF: Ipea, 2012a. Relatório de Pesquisa.
- \_\_\_\_\_. *Mulheres e homens em ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012b. Texto para discussão n. 1797.
- ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: Associação Brasileira de Ciência Política/Secretaria de Políticas para Mulheres, 2012.

- BERGGRUEN, Nicolas; GARDELS, Nathan. *Governança inteligente para o século XXI: uma via intermediária entre ocidente e oriente*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.
- BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Conferências nacionais realizadas 1941-2010*. Brasília, DF: [s.d]a. Disponível em: <www.secretariageral.gov.br>.
- \_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Conferências nacionais realizadas 2011-2012*. Brasília, DF: [s.d]b. Disponível em: <www.secretariageral.gov.br>. Disponível em: <www.secretariageral.gov.br>.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: Enap, 2002.
- DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: ABRÚCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafio para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. v. 1, p. 273-295.
- CHEIBUB, Zairo B. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 45, 2000.
- \_\_\_\_\_; LOCKE, Richard M. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público. *Cadernos Enap*, Brasília, DF, n. 18, 1999.
- D'ARAUJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. v. 1, 140 p.
- \_\_\_\_\_. PSDB e PT e o Poder Executivo. *Desigualdade & Diversidade: revista de ciências sociais da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, p. 65-100, dez. 2011. Edição especial.
- \_\_\_\_\_; LAMEIRÃO, Camila. Social scientists and public administration in the Lula Silva government. *BPSR*, v. 3, n. 1, fev. 2010.
- 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.
- FIGUEIREDO, Argelina. Executivo e burocracia. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org.). *Ciência política*. São Paulo: Anpocs, 2010.
- FUKUYAMA, Francis. The strange absence of the State in political science. *The American Interest*, v. 2, out. 2012.
- \_\_\_\_\_; WEIWEI, Zhang. The China model: a dialogue between Francis Fukuyama and Zhang Weiwei. *New Perspectives Quarterly*, v. 28, n. 4, p. 40-67, 2011.
- KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo dirigente público. *Revista do Serviço Público*, v. 54, n. 2, p. 7-33, abr./jun. 2003.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.
- \_\_\_\_\_; AZEVEDO, Clóvis Bueno de. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista do Serviço Público*, ano 54, n. 1, 2003.
- \_\_\_\_\_; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: as relações entre política e burocracia na literatura sobre o Brasil. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. v. 1, p. 73-108.
- OLIVIERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 29, p. 147-168, 2007.
- OLSON, Mancur. *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- PACHECO, Regina. Brasil: o debate sobre dirigentes público. Atores, argumento e ambiguidade. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, XIII., 2008. Buenos Aires. *Anais...* Caracas: Clad, 2008.
- PETERS, B. Guy. The problem of bureaucratic government. *Journal of Politics*, v. 43, n. 1, 1981.
- \_\_\_\_\_. Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking. In: LANE, J. E. (Org.). *Bureaucracy and public choice*. London: Sage, 1987.
- PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andrea; HOEPERS, Bruno. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estudos Cebrap*, v. 94, p. 91-107, 2012.
- \_\_\_\_\_; HOEPERS, Bruno; FREITAS, Andrea. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, p. 141-172, 2011.
- RAUCH, James E.; EVANS, Peter B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, Elsevier, v. 75, n. 1, p. 49-71, 2000.