

Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012

Maria Celina D'Araujo¹

Júlia Petek²

¹ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro / Departamento de Ciências Sociais, Rio de Janeiro / RJ — Brasil

² Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro / Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Rio de Janeiro / RJ — Brasil

O artigo analisa o perfil dos dirigentes públicos de quatro ministérios: Fazenda e Planejamento, representando a área econômica, e Saúde e Educação, como exemplos da área social. Baseado em dados empíricos, propõe uma comparação de perfil dos ocupantes desses altos cargos no período de 1995 a 2012. A pesquisa demonstra as especificidades do padrão de recrutamento nessas duas áreas do campo burocrático e evidencia que os dirigentes públicos da área econômica são provenientes de setores sociais mais favorecidos, apresentam padrão mais técnico e são menos engajados em questões de ordem política, social e sindical. Mas nem por isso são intelectualmente superiores em termos de titulação. Nossos dados permitem dialogar com as teses de Pierre Bourdieu sobre as elites do campo burocrático e ajudam a desmontar mitos sobre a maior qualificação acadêmica dos setores burocráticos da área econômica e financeira.

Palavras-chave: cargos de direção e assessoramento (DAS); dirigentes públicos; recrutamento burocrático; campo burocrático.

La contratación y el perfil de los funcionarios públicos de alto nivel brasileños en las áreas económicas y sociales de 1995 a 2012

El artículo analiza el perfil de los funcionarios públicos de cuatro ministerios: Finanzas y Planificación, en representación del área económica, y la Salud y la Educación, como ejemplos del área social. Basado en datos empíricos, sugiere una comparación del perfil de los ocupantes de estos puestos de responsabilidad en el período de 1995 a 2012. La investigación muestra la especificidad de lo patrón de reclutamiento en estas dos áreas del campo burocrático y evidencia que los funcionarios públicos de la zona económica provienen de los sectores sociales más privilegiados, tienen un carácter más técnico y son menos dedicados a las cuestiones de la orden política, social y sindical. Pero no por ello son intelectualmente superiores en términos de titulación. Nuestros datos permiten dialogar con las tesis de Bourdieu sobre las élites del campo burocrático y ayudan a desmontar mitos sobre la mayor calificación académica de los sectores burocráticos del área económica y financiera.

Palabras clave: gestión y posiciones de asesoramiento (DAS); funcionarios públicos; reclutamiento burocrático; campo burocrático.

Recruitment and profile of Brazilian higher public administrators in economic and social areas from 1995 to 2012

This article analyzes the profile of the public managers of four ministries: Finance and Planning, representing the economic area, and Health and Education, as examples of the social area. Based on empirical data, a comparison of the profile of the occupants of these senior positions from 1995 to 2012 is proposed. The research demonstrates the specificities of the recruitment pattern in these two areas of the bureaucratic field and shows that the public leaders of the economic area come from the most favored social sectors, present a more technical pattern and are less engaged in political, social and union matters. However, they are not intellectually superior in terms of qualifications. The data allow to discuss Bourdieu's theses on the elites of the bureaucratic field and help to demonstrate the myths about the greater academic qualification of the bureaucratic sectors of the economic and financial areas.

Keywords: Management and advisory positions (DAS); Public leaders; Bureaucratic recruitment; Bureaucratic field.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170111>

Artigo recebido em 28 abr. 2017 e aceito em 21 mar. 2018.



1. INTRODUÇÃO

Para Pierre Bourdieu (1989) assim como para Reinhard Bendix (1996), o Estado moderno não é inevitável. É um fenômeno recorrente que, para o primeiro autor, surge mediante certas circunstâncias e, para Bendix, pode ser explicado como um universal sociológico. Ou seja, o Estado moderno não é uma “lei natural” da história, mas onde tem surgido obedeceu a algumas características comuns. Uma delas, e talvez a principal, já anunciada por Weber, é a criação de uma estrutura burocrática, impessoal e especializada. Segundo Bourdieu (1989), a sociogênese do Estado moderno pode ser explicada por meio da constituição do campo burocrático ao longo da história de diversos países. O campo burocrático forma-se em processo de disputa com outros campos de poder, em suas formas reais ou simbólicas (Bourdieu, 1989; Thiry-Cherques, 2006).

Bourdieu e Bendix têm 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 sim nas disputas entre vários campos da ação humana, tais como os campos político, jurídico, religioso, cultural, econômico e intelectual. 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 passaria a atuar com relativa autonomia para fazer cumprir as razões do Estado. Para governar, o rei passou a carecer de assessores de confiança com saberes específicos para 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. 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 permita manter o poder político e econômico. Em seu livro *Noblesse d'État* (Bourdieu, 1989), o autor demonstra as estratégias de reprodução que essa nobreza utiliza para se manter no poder, destacando uma relação entre o título escolar e a grande burocracia de Estado na França. Sintomaticamente, Bourdieu também se preocupa com a associação dessa nova “nobreza” burocrática e a corrupção, haja vista a concentração de poder, de acessos, de capitais simbólicos e reais que passa a controlar (Bourdieu, Chirsten e Will, 2012).

Cada campo das relações humanas, na visão de Bourdieu, forma suas elites com capitais sociais, intelectuais, políticos etc. não 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 e Matos, 2017).

Em seu artigo *Esprits 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 tráfego de influência e agir em proveito próprio.

O éthos 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 ou de direita, ou das visões conservadoras ou reformistas. Fazendo isso, defendem interesses pessoais e se adaptam lentamente às mudanças descentralizadoras que passaram a ocorrer efetivamente com o governo socialista de François Mitterrand, de 1981 a 1995 (Suleiman, 1978:176). Assim como Bourdieu (1989, 1993), este autor salienta a existência de um campo burocrático com suas especificidades sociológicas e culturais.

Este artigo insere-se nos estudos que discutem campo burocrático no Brasil. Para tanto, um dos elementos principais a serem considerados são os dirigentes públicos tal como definidos ao longo do trabalho.

2. O DEBATE NO BRASIL

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 do 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, e continua recebendo atenção dos especialistas. Nossa proposta é mostrar se esse padrão distinto continuou com a democracia de 1988 e a partir de que 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 nos Estados Unidos, mesmo aquela que não segue as orientações teóricas de Bourdieu, 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 de 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 e Rosa, 1998; Lopez e Praça, 2015).

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 e dos Estados Unidos. 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, eram 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), o autor afirma 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. Ou seja, o campo burocrático, nos dizeres de Bourdieu, é estudado de forma mais abrangente daquela que ocorre entre nós.

Na América Latina, Barbara Geddes (1994) assim como Ben Schneider (1994) são pioneiros no estudo das capacidades estatais oferecidas pela burocracia. Vão se deter 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 alcançaram, 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) constaram que a alta burocracia federal do Ministério da Fazenda no período do governo Fernando Henrique Cardoso atuou de forma híbrida, com posições de caráter político e burocrático, próximas do que se denomina de *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*. Nos dizeres de Bourdieu (2012:62; 655), entre ministérios financistas e gastadores, estes últimos como decorrência da expansão do Welfare State.

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 e 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 (2015), 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 sim variações entre áreas de governos 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 e Praça, 2015:38). Essas ilhas, encontradas tipicamente nas áreas econômicas dos governos, requerem conhecimento técnico e também possuem uma maior tradição administrativa baseada no funcionalismo de carreira. Outras áreas, em particular 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, um domínio técnico maior. Assim, existe uma combinação entre técnica e política para as nomeações desses cargos. Isso significa que uma qualificação técnica mínima para as nomeações é necessária, mesmo sendo politicamente influenciadas.

Como se vê até aqui, o debate no Brasil supervaloriza a burocracia econômica no plano federal e lhe imputa capital educacional superior aos demais setores da administração pública.

3. METODOLOGIA

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, de outro, no período de 1995 a 2012, ou seja, incluindo os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff, neste caso considerando apenas os dois primeiros anos de governo de seu primeiro mandato (2011-2012). Esses dirigentes referem-se aos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superiores níveis cinco e seis (DAS 5 e 6), e aos cargos de Natureza Especial (NE) do Executivo federal.

Segundo o *Boletim estatístico de pessoal* de fevereiro de 2016, quando a pesquisa qualitativa foi concluída, existiam no Executivo federal cerca de 100 mil cargos e funções comissionadas. Desses, 21.700 eram integrados por cargos de Direção e Assessoramento divididos entre os níveis 1 a 6.¹ Objeto deste estudo, os de nível 5 contavam com 1.043 pessoas, os de nível 6, com 210, e os cargos de Natureza Especial, com 86.²

Os cargos de Direção e Assessoramento Superiores foram fruto da reforma administrativa iniciada em 1967, expressa no Decreto-Lei nº 200, revalorizados com o processo de reforma do Estado operado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) em 1995.

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 e Judiciário e de outras esferas federativas). Os cargos níveis 5 e 6 e de Natureza Especial seriam de livre provimento, ou seja, não haveria limite para o recrutamento fora do serviço público.

Trabalharemos aqui com esses três últimos níveis nos quatro ministérios mencionados, 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.

A exemplo do que foi feito por D'Araujo (2009), com apoio da Fundação Ford, 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*.

O total pesquisado para os ministérios analisados está descrito na tabela 1 a seguir.³ Compreende 268 pessoas, ou seja, 26% do total de 1.030 dirigentes pesquisados no âmbito global da pesquisa com todos os ministérios. O número de cargos destinados a esses dirigentes em cada um dos quatro ministérios tem variado de governo a governo. Nossa amostra é, contudo, expressiva e consistente

¹ Disponível em: <www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BE>. Acesso em: 16 jun. 2016.

² O Boletim considera o presidente e o vice da República e os ministros como cargos de natureza especial. Esses casos não foram considerados na pesquisa.

³ Além dos dirigentes desses ministérios (que por vezes foram denominados como secretarias), consideramos ainda 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; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

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 nos dois primeiros anos de governo Dilma Rousseff aqui considerados (2011-2012), a análise a seguir deve ser considerada metodologicamente segura e consistente.

TABELA 1 TOTAL DE DIRIGENTES PESQUISADOS PARA OS MINISTÉRIOS DA FAZENDA E PLANEJAMENTO E SAÚDE E EDUCAÇÃO (1995-2012)

| | Governo Fernando Henrique | Governo Lula | Governo Dilma | 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 |

Fonte: Elaborada pelas autoras.

A escolha desses quatro ministérios e dos órgãos a eles vinculados se deu por três 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, pois depois da Previdência Social representam os maiores orçamentos do país. No ano de 2015 a Saúde recebeu 7,15% do orçamento da União e a Educação, 6,1%, representando, respectivamente, o primeiro e o segundo lugares entre os ministérios. Logo abaixo vieram 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% (LOA, Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015). 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, e os outros dois reúnem as pastas que, por sua natureza, despendem mais recursos. Finalmente, analisaremos como nossos achados acrescentam ou questionam as análises correntes.

4. COMPARANDO OS QUATRO MINISTÉRIOS: FAZENDA, PLANEJAMENTO, SAÚDE E EDUCAÇÃO

Nosso objetivo principal nesta 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.

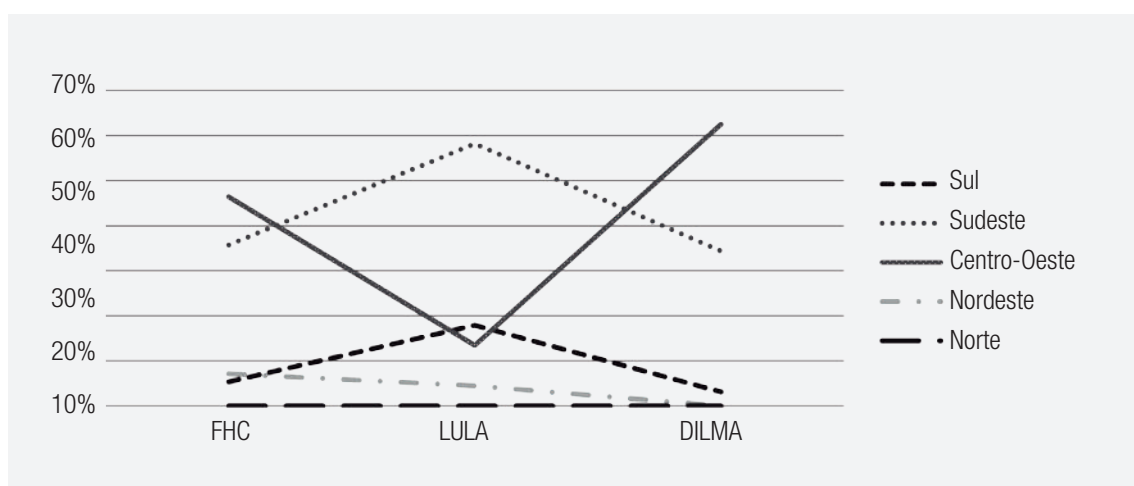
Para a realização desses objetivos, vamos trabalhar com seis conjuntos de dados, alguns deles vinculados quer a capital social, econômico, político, educacional, quer a carreiras administrativas,

ou seja, campo especificamente burocrático: 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 seus pais e mães; 4) filiação a partidos políticos; 5) vínculos com sindicatos; e 6) enlces com movimentos sociais. Levaremos ainda em conta as diferenças entre os governos, chamando atenção, ao fim, que mesmo dada a excepcionalidade do governo Lula da Silva, o padrão diferenciado na área econômica se manteve, mas não pelas razões que a bibliografia vem apontando.

4.1 RECRUTAMENTO DOS DIRIGENTES PÚBLICOS

Ao analisarmos 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, temos a Região Centro-Oeste (Brasília) que aumenta sua participação nesse segmento da administração principalmente nos governos Fernando Henrique e Dilma Rousseff, indicando crescente recrutamento interno à burocracia federal, fenômeno que necessita ser mais estudado. Essa distribuição regional, que pode ser observada no gráfico 1, é especialmente marcante na área econômica, embora haja algumas diferenças entre os vários governos.

GRÁFICO 1 MINISTÉRIOS DO PLANEJAMENTO E DA FAZENDA: DIRIGENTES PÚBLICOS POR REGIÃO DE PROCEDÊNCIA (%) 1995-2012

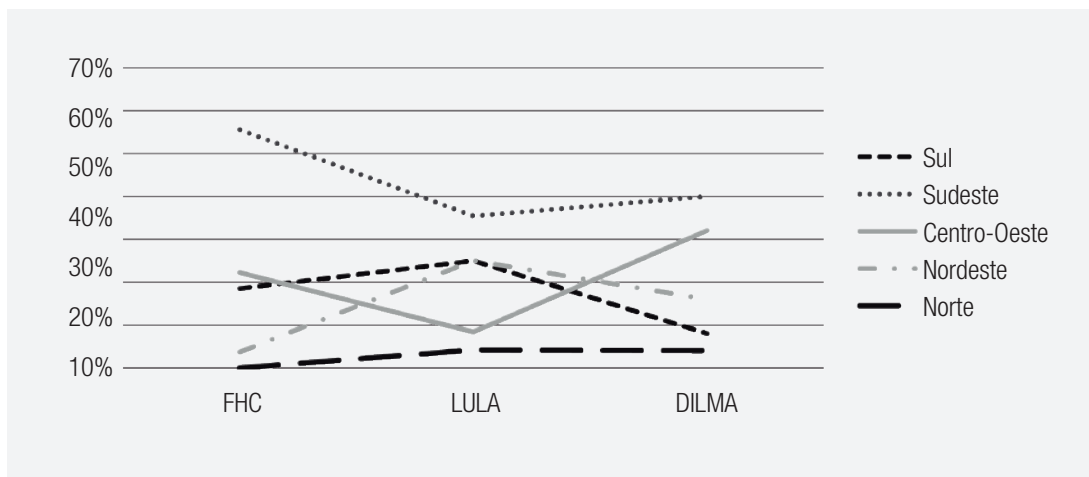


Fonte: Elaborado pelas autoras.

No caso dos Ministérios da Saúde e da Educação, conforme gráfico 2, o Sudeste predomina, em grau menor. Há uma distribuição mais homogênea entre as regiões, embora o Norte esteja sempre escassamente representado. 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 igualitária 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



Fonte: Elaborado pelas autoras.

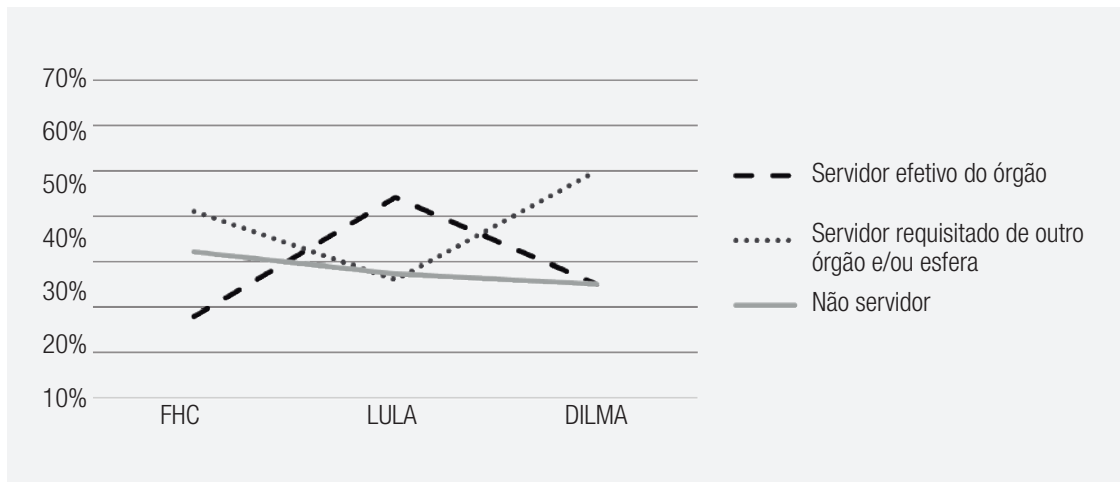
4.2 VÍNCULOS DOS DIRIGENTES COM SETOR PÚBLICO E PRIVADO

Outra forma de estudar o recrutamento é examinar de que ramos de atividade vieram esses dirigentes. Um indicador importante para avaliar a experiência profissional 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; e 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. Na área econômica, Lula da Silva privilegiou o recrutamento dentro dos próprios ministérios, enquanto Fernando Henrique Cardoso e Dilma Rousseff distribuem 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.

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 recrutamento de funcionários públicos para a *área econômica*. Ou seja, pode-se supor aqui que o *éthos* do campo burocrático é mais enraizado nessa área, mas necessariamente, como veremos, não se trata de uma elite mais educada. A mesma estabilidade relativa

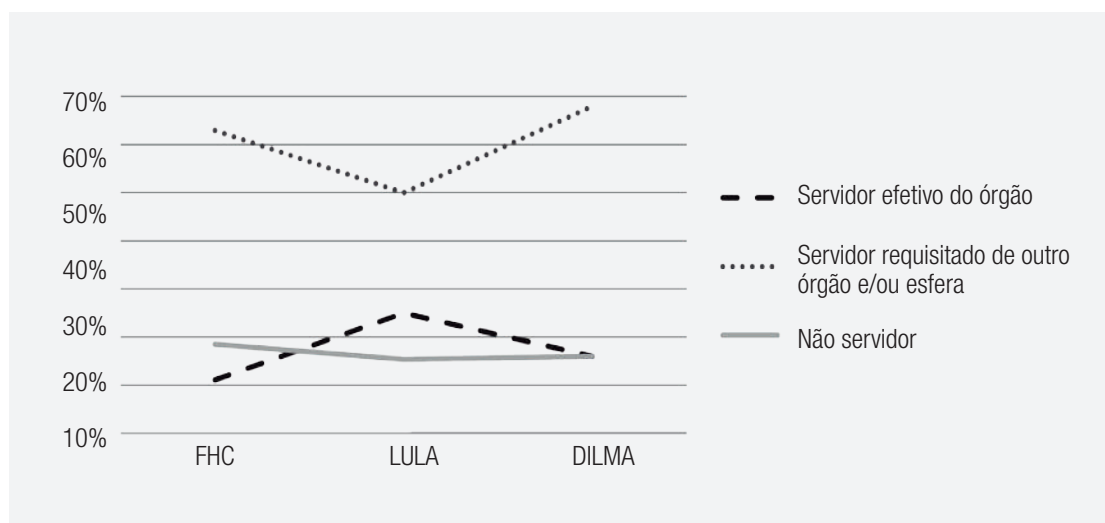
ocorre na área social com a especificidade de que ali o recrutamento em outros órgãos ou esferas foi sempre predominante.

GRÁFICO 3 MINISTÉRIOS DO PLANEJAMENTO E DA FAZENDA: DIRIGENTES PÚBLICOS, POR TIPO DE VÍNCULO PROFISSIONAL (%) 1995-2012



Fonte: Elaborado pelas autoras.

GRÁFICO 4 MINISTÉRIOS DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO: DIRIGENTES PÚBLICOS, POR TIPO DE VÍNCULO PROFISSIONAL (%) 1995-2012



Fonte: Elaborado pelas autoras.

A particularidade do gráfico 4, que demonstra um 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, qual seja, se nos estados ou nos municípios.

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 uma 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. Na área social (Saúde e Educação) é *notória* uma tendência decrescente no recrutamento na área federal desde o governo Fernando Henrique Cardoso.

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

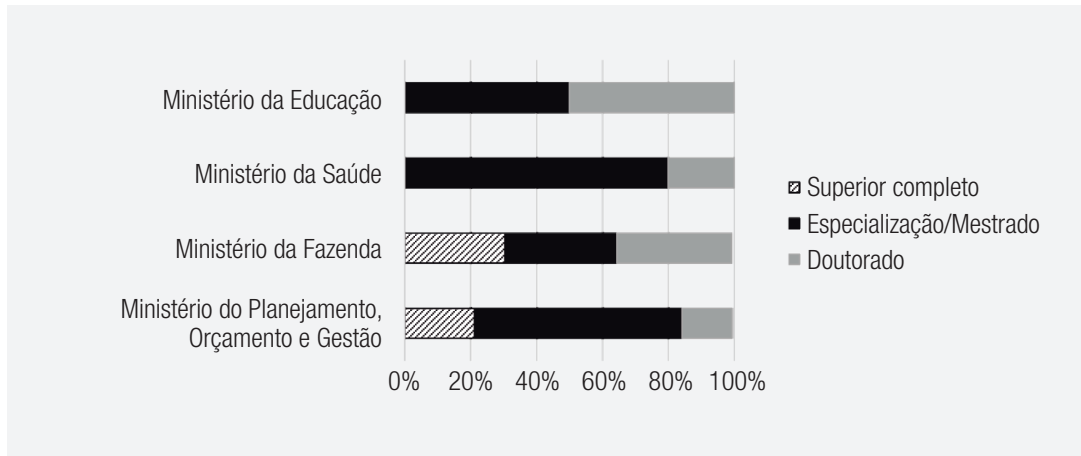
Este conjunto de indicadores caminha no sentido de indicar um diferencial de recrutamento dos dirigentes na área econômica. Veremos a seguir quais distinções aparecem no que toca ao perfil acadêmico.

4.3 ESCOLARIDADE DOS DIRIGENTES

Neste tópico analisamos a escolaridade dos dirigentes públicos e também a escolaridade de seus pais e mães. 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 tem essa titulação, segundo o censo do IBGE de 2010, publicado em 2012.

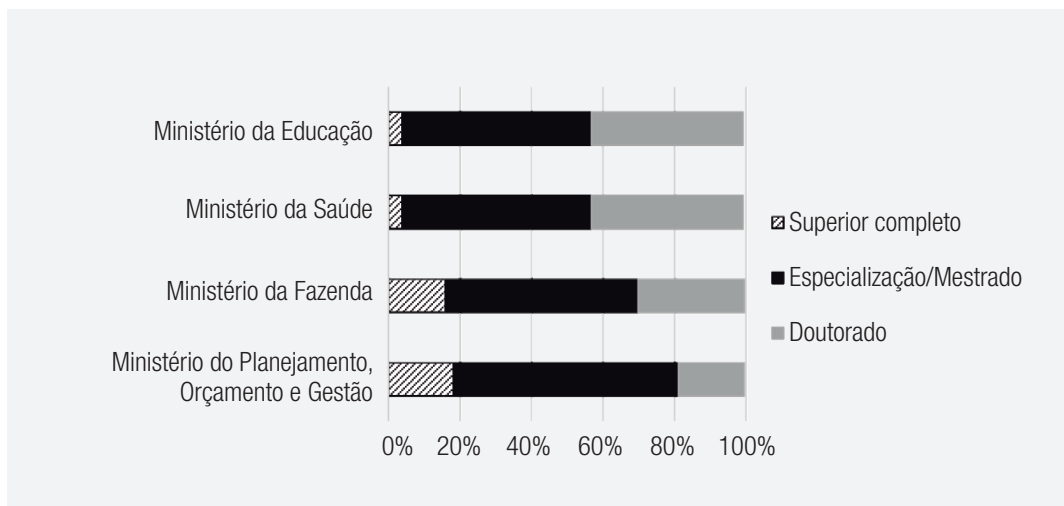
Para o governo Fernando Henrique Cardoso, a maior escolaridade acadêmica está no Ministério da Educação e a menor, no Ministério da Fazenda, área considerada profissionalmente mais eficiente. No governo Lula da Silva essa situação praticamente se repete, embora a presença de graduados passe a constar em todos os ministérios.

GRÁFICO 5 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE: DIRIGENTES PÚBLICOS, POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE (1995-2002)



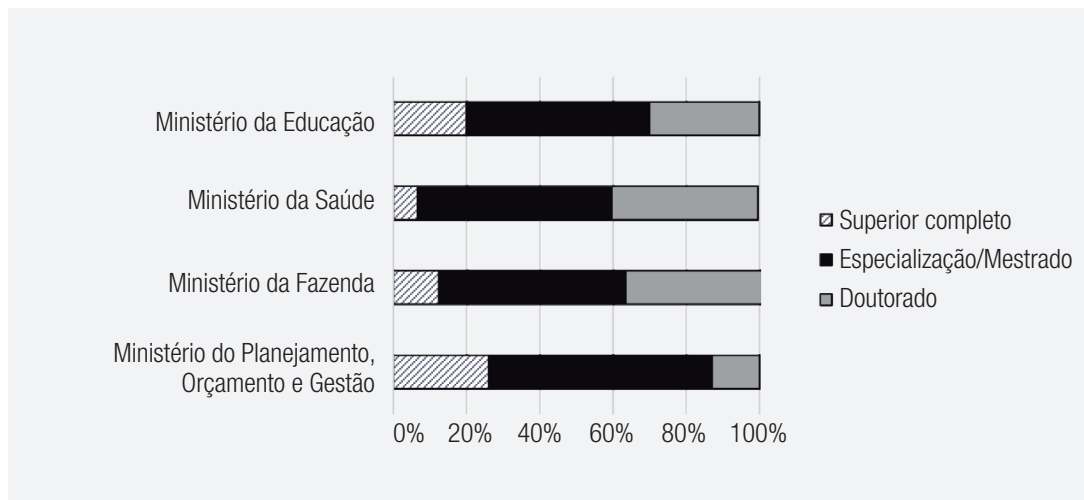
Fonte: Elaborado pelas autoras.

GRÁFICO 6 GOVERNO LULA: DIRIGENTES PÚBLICOS, POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE (2003-2010)



Fonte: Elaborado pelas autoras.

No governo Lula da Silva, o Ministério da Educação permanece como o mais escolarizado ao lado do da Saúde. 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 ou o capital intelectual.

GRÁFICO 7 GOVERNO DILMA: DIRIGENTES PÚBLICOS, POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE (2010-2012)

Fonte: Elaborado pelas autoras.

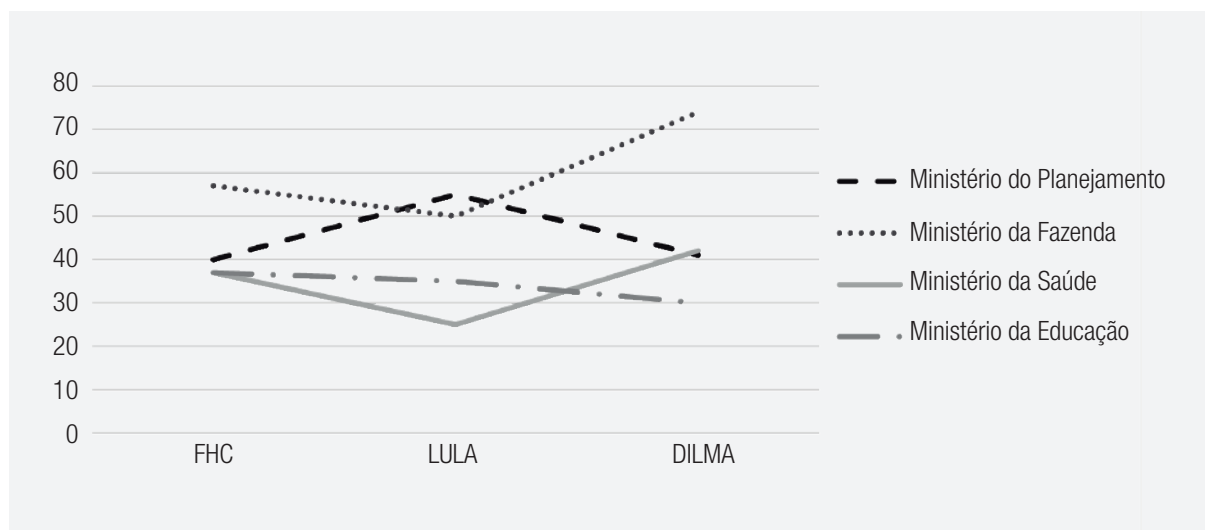
No governo Dilma Rousseff permanece alto o número dos que apenas terminaram a graduação. No conjunto, diminui a porcentagem de dirigentes com doutorado, apesar de o país produzir mais doutores a cada ano. O Ministério da Saúde passa a ser aquele com maiores níveis de titularidade: 93% dos dirigentes 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 taxas de menor escolaridade e esse pode ser um indicador de carreiras mais técnicas ou de burocracias mais isoladas.

4.3.1 ESCOLARIDADE DOS PAIS DOS DIRIGENTES PÚBLICOS

O nível de escolaridade dos pais e das mães 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 atenção o fato de que os dirigentes da Fazenda e do Planejamento proveem 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. No entanto, como vimos, esse capital familiar não se traduziu em maior capital intelectual.

GRÁFICO 8 DIRIGENTES PÚBLICOS, CUJO PAI TEM ESCOLARIDADE QUE VAI DESDE A UNIVERSIDADE COMPLETA ATÉ O DOUTORADO, POR GOVERNO (%) 1995-2012

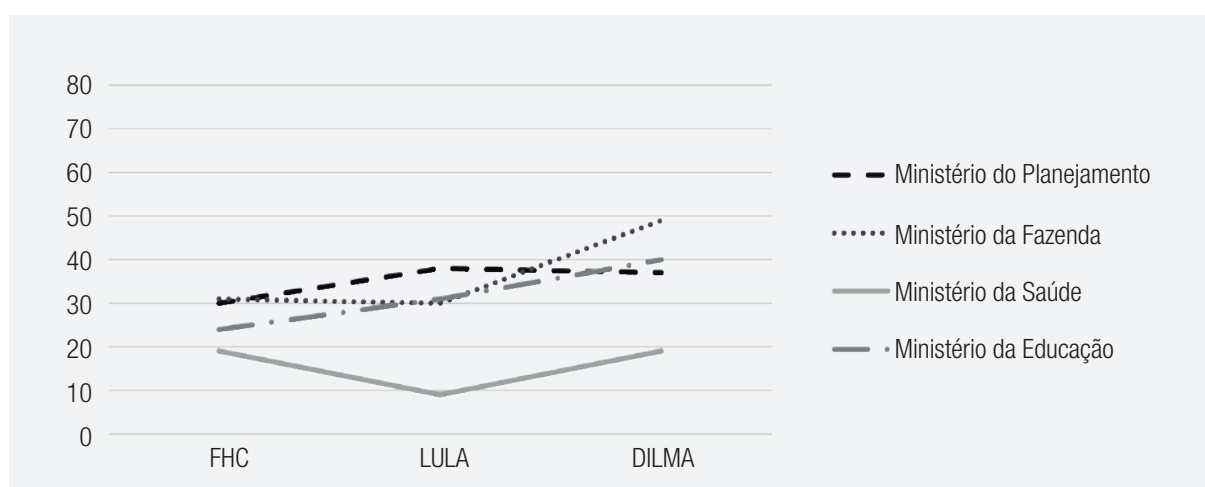


Fonte: Elaborado pelas autoras.

4.3.2 ESCOLARIDADE DAS MÃES DOS DIRIGENTES PÚBLICOS

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 se esperar nessa geração. Contudo, são mais escolarizadas quando seus filhos são dirigentes do Ministério da Fazenda.

GRÁFICO 9 DIRIGENTES PÚBLICOS, CUJA MÃE TEM ESCOLARIDADE QUE VAI DESDE A UNIVERSIDADE COMPLETA ATÉ O DOUTORADO, POR GOVERNO (%) 1995-2012



Fonte: Elaborado pelas autoras.

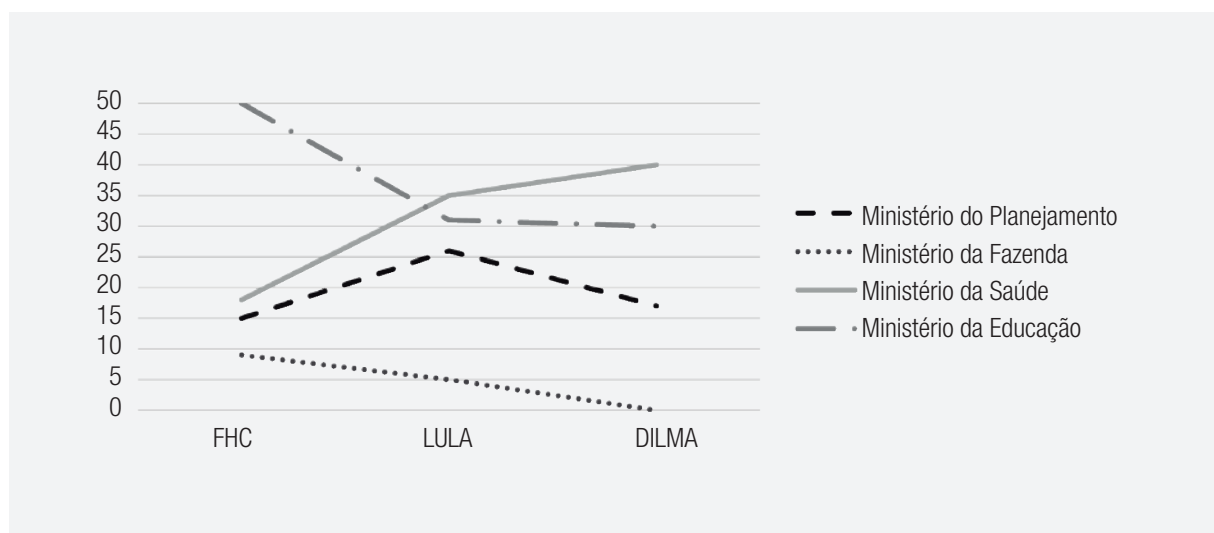
Uma informação adicional a tirar desses dados é a de que, no decorrer dos 20 anos abordados na pesquisa, se nota que a escolaridade das mães aumentou, à exceção do caso do Ministério da Saúde. Esse indicador, que ajuda a entender a origem de classe dos dirigentes, também auxilia a explicar a expansão,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

4.4 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. Por esses dados, pode-se inferir que o capital político-partidário tem peso pouco expressivo, embora seja mais alto nos governos Lula da Silva.

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 Cardoso; 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 10. O que chama mais atenção, em todos os governos, é a pouca presença de filiados na Fazenda, se comparado aos demais ministérios.

GRÁFICO 10 DIRIGENTES PÚBLICOS, FILIAÇÃO PARTIDÁRIA AO ASSUMIREM O CARGO, POR MINISTÉRIO E GOVERNO (%) 1995-2012



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Quando o assunto são os partidos aos quais 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'Araujo, 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, o PT, segundo nossos dados, quando o partido esteve no poder, adentrou com mais intensidade na máquina do governo federal e isso faz sentido na medida em que estamos falando de cargos de confiança de um governo cujo partido cultivara 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.

Houve, de fato, uma distribuição mais partidarizada dos cargos de confiança com o correr dos três governos, mas esse percentual nunca passou de 25% e sempre foi mais baixo na área econômica. Essa é uma área menos graduada academicamente e menos conectada com a política partidária. Essa última característica a colocaria mais próxima de uma burocracia de Estado, mas lhe faltaria a superioridade acadêmica, tão importante para a formação da nobreza de Estado.

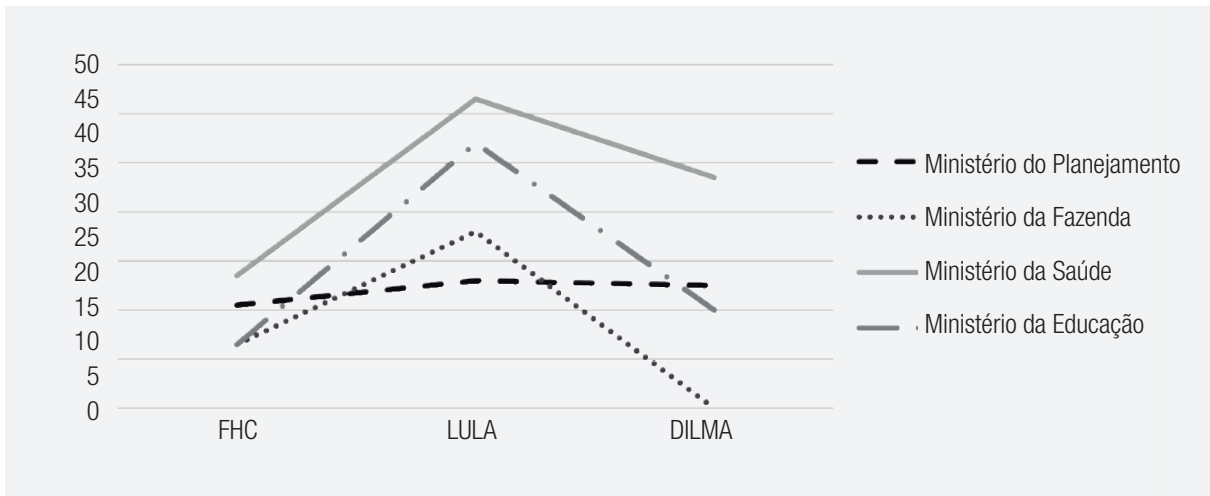
4.5 FILIAÇÃO DOS DIRIGENTES A ORGANIZAÇÕES SINDICAIS

Com a chegada do PT ao poder, o tema das conexões da burocracia com setores sindicais ganhou relevo inédito. Não raras vezes, se ouviu na imprensa a expressão “república sindicalista”. Nesta parte do texto apresentaremos algumas informações sobre a filiação sindical dos dirigentes em pauta, afirmando de que maneira esse aspecto é real ou, em sendo, se é igualmente disseminado entre os quatro ministérios.

O gráfico 11 é surpreendente. No decorrer dos quase 20 anos examinados, o governo Lula da Silva foi aquele em que a presença sindical foi mais marcante entre os dirigentes. O Ministério da Fazenda, contudo, 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 e o capital político 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. Pode-se deduzir que Lula da Silva retribuiu o capital político conquistado no período em que foi líder sindical e que fora tão importante na sua trajetória eleitoral. Esse compromisso, inexistente em Fernando Henrique, praticamente desaparece com Dilma Rousseff.

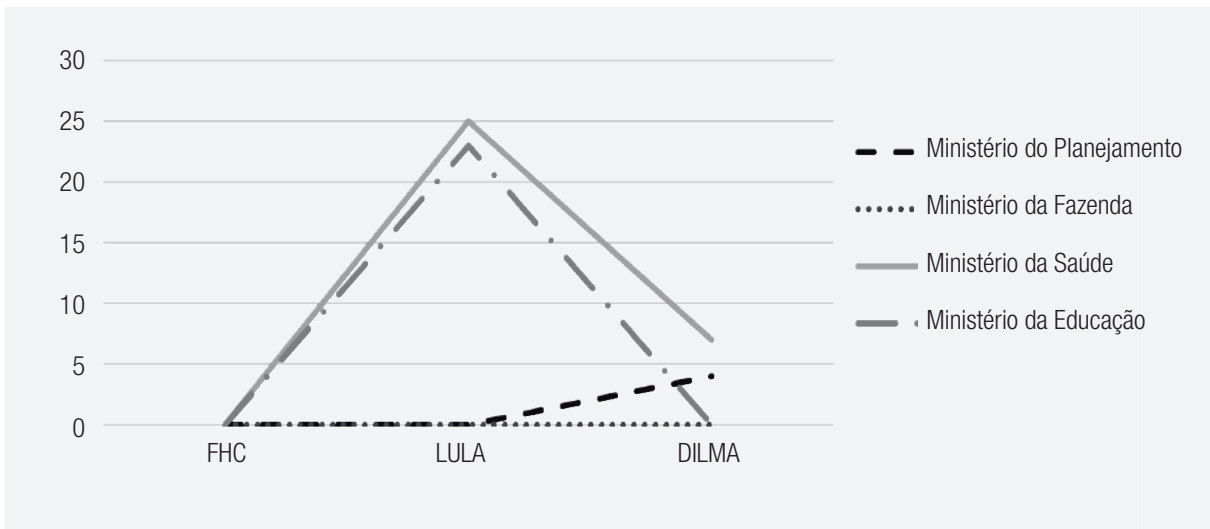
Da mesma forma, e como seria de se esperar, os dirigentes vinculados a centrais sindicais estiveram mais presentes no governo Lula da Silva. Note-se, contudo, que isso não se aplicou à Fazenda e ao Planejamento. Saúde e Educação foram, igualmente, as mais beneficiadas com essa presença. Isso demonstra como foi seletiva a presença de sindicalistas no governo, mesmo considerando o pico no governo Lula da Silva. O gráfico 12 é autoevidente: um triângulo quase perfeito que aproxima, mais uma vez, Dilma Rousseff de Fernando Henrique Cardoso.

GRÁFICO 11 DIRIGENTES PÚBLICOS, FILIAÇÃO SINDICAL, POR GOVERNO (%) 1995-2012



Fonte: Elaborado pelas autoras.

GRÁFICO 12 DIRIGENTES PÚBLICOS, PERTENCIMENTO A CENTRAIS SINDICAIS, POR GOVERNO (%) 1995-2012

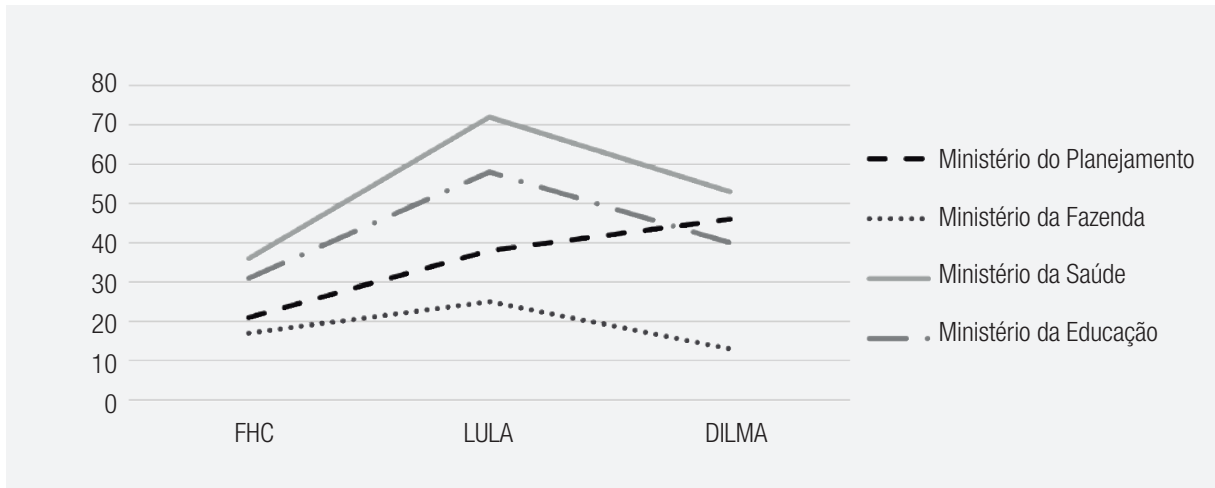


Fonte: Elaborado pelas autoras.

4.6 ENGAJAMENTO DOS DIRIGENTES COM MOVIMENTOS SOCIAIS

Na linha de pensar a interface dos dirigentes com outros campos e capitais, medimos também o engajamento desses servidores com movimentos sociais e mais uma vez as diferenças são marcantes entre os quatro ministérios.

GRÁFICO 13 DIRIGENTES PÚBLICOS, PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS SOCIAIS, POR GOVERNO (%) 1995-2012



Fonte: Elaborado pelas autoras.

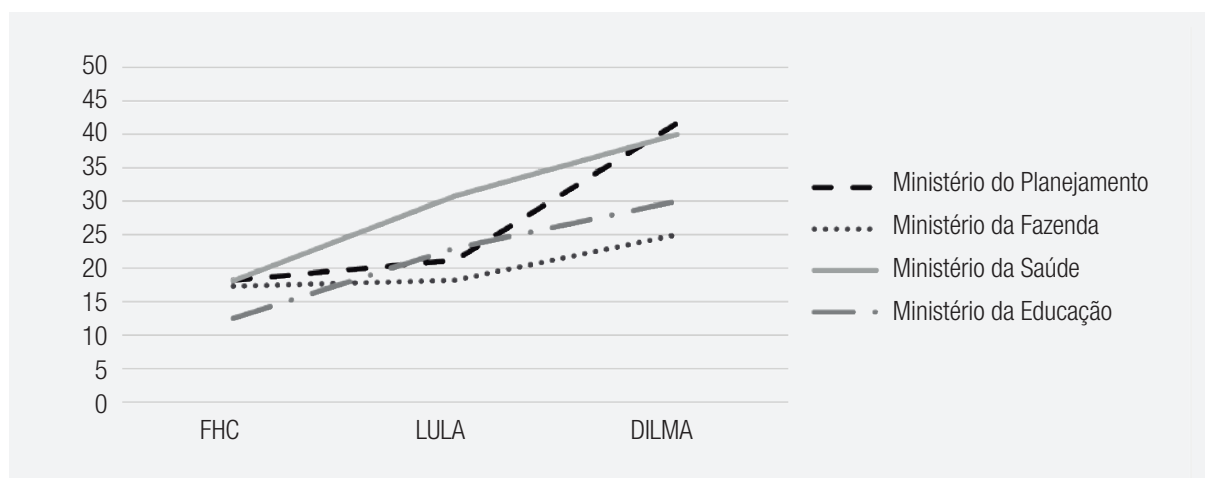
O gráfico 13 atesta que a participação dos dirigentes da área econômica em movimentos sociais é a menor em todos os governos, e vemos também que esse não foi um compromisso ascendente dos governos do PT. Ou seja, há um declínio no governo Dilma Rousseff, que, embora não volte aos patamares de Fernando Henrique Cardoso, fica distante dos de Lula da Silva. A excepcionalidade do governo Lula vai se confirmando ao longo do trabalho, mas, ao mesmo tempo, repete-se maior isolamento da área econômica em relação a partidos, sindicatos e movimentos sociais.

5. 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 ausentes na política e na alta administração pública brasileira. Os dados mostram que a presença feminina, apesar de inexpressiva, aumentou no decorrer dos governos Fernando Henrique Cardoso, 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.

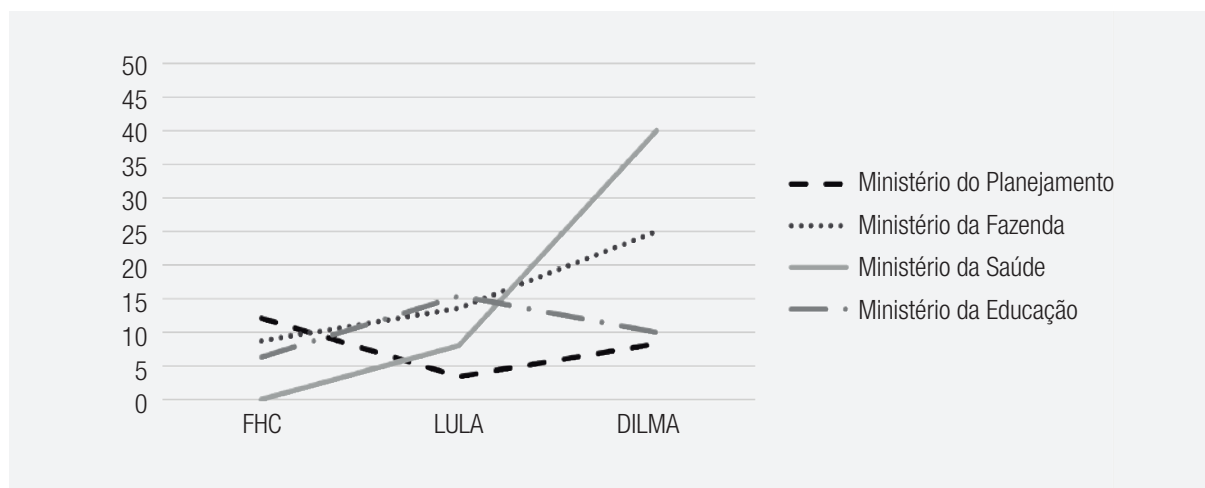
Se, no aspecto de gênero, a Fazenda, isoladamente, continua menos aberta às mulheres, o mesmo não ocorre com os afrodescendentes. A participação dessa etnia cresceu significativamente na Fazenda e, em especial, na Saúde. Essa última era uma pasta praticamente 100% branca nos idos de Fernando Henrique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

GRÁFICO 14 DIRIGENTES PÚBLICOS, MULHERES, POR MINISTÉRIO E POR GOVERNO (%) 1995-2012



Fonte: Elaborado pelas autoras.

GRÁFICO 15 DIRIGENTES PÚBLICOS, NÃO BRANCOS, POR GOVERNO (%) 1995-2012



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os dois gráficos mostram melhora nos indicadores de democratização do acesso de mulheres e afrodescendentes. 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 o dos afrodescendentes. Enfim, esses são dados adicionais, para entender como essas quatro pastas responderam ao tema da democratização social, embora não possam ser tomados como tendência para toda a administração pública.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de diferenças entre os três governos, e mesmo considerando a excepcionalidade do governo Lula da Silva nas evidências aqui observadas, a hipótese de que os ministérios econômicos têm padrões diferenciados foi demonstrada, mas por motivos um pouco distintos daqueles apontados pela bibliografia.

Do ponto de vista do recrutamento regional e funcional, 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. Saliente-se que os municípios só entraram nessa esfera no governo Lula da Silva, evidenciando o capital político do PT no nível local e a decisão desse presidente em dar visibilidade a essas raízes carismáticas no cenário nacional.

A literatura sobre o Brasil, como vimos, tem insistido que a área econômica seria mais escolarizada do 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 titulação acadêmica formal, foram Saúde e Educação, com 100% de doutores e mestres no governo Fernando Henrique Cardoso. Talvez a natureza mais técnica das pastas econômicas explique a ênfase menor em carreiras acadêmicas. Bourdieu (1989) observou que, na França, os alunos mais brilhantes da École Nationale d'Administration (ENA) são recrutados para ocupar cargos governamentais vinculados ao setor de finanças, enquanto os piores colocados vão para a área social. Essa, contudo, é uma situação muito diferente da do Brasil que não possui uma escola desse gênero. Há no país dispersão de boas universidades públicas e católicas a oferecer graduados para o serviço público. Por isso, centramos nossa atenção nos níveis de titulação.⁴

A educação dos pais e das mães é um indicador importante para pensarmos a extração social dos dirigentes ou de qualquer grupo social. Os dirigentes da Saúde e da Educação têm pais e mães menos educados nos três governos. Nos ministérios econômicos, Fazenda e Planejamento, há 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. Podemos inferir que esse capital social das famílias os incentiva a perseguir carreiras mais sólidas no serviço público e não apenas a titulação acadêmica. De outra parte, em todos os casos, o salto na educação dos pais e das mães em relação a seus filhos demonstra as possibilidades de ascensão social no país.

Quando passamos para a questão partidária, as diferenças entre os três governos não são grandes para estas quatro pastas, pois todas mantêm parcela de dirigentes filiados. O número, contudo, cresce nos governos do PT, mas sempre será o mais baixo entre os dirigentes do Ministério da Fazenda. A principal diferença está na variedade de partidos a que são filiados. No governo Fernando Henrique Cardoso, 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%,

⁴ Nossa pesquisa fornece dados sobre as escolas e os cursos frequentados pelos dirigentes pesquisados, mas, por sua abrangência, será objeto de outro artigo.

respectivamente. Trata-se, portanto, de um recrutamento partidário majoritariamente dentro do partido governista, especialmente nos governos do PT, o que pode ser explicado pela forte presença de filiados ao PT no serviço público.

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 sindicalizados. No governo Fernando Henrique Cardoso 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 Cardoso. Nota-se que houve sim 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.

O *boom* participativo de Lula da Silva *não* se repete com Dilma Rousseff. Em todo o 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, embora menos titulada.

No governo Lula, pelo que vimos, várias formas de capital estão presentes no preenchimento de cargos de livre nomeação. Foi um caso excepcional em que o capital político-partidário e várias formas de capital social em movimentos sociais e associativos foram acionados. De toda forma, os ministérios econômicos são mais retraídos nesse aspecto, em especial o da Fazenda.

Ao fim, nosso trabalho mostra diferenças pontuais entre os dirigentes dos ministérios examinados, mas demonstra também o quanto o governo conta com quadros qualificados, independentemente de diferenças nas formas de recrutamento. Poderíamos com esses dados buscar refletir como quadros tão preparados tecnicamente, de um lado, e tão socialmente engajados, de outro, contribuem para entender a sociogênese, a ação e a organização do Estado brasileiro.

Como nos lembra Bourdieu (2012), o campo burocrático não está desvinculado das especificidades culturais de cada país, nem é estático. Tem avanços e recuos. Os dados que examinamos mostram claramente alterações e também persistências. As permanências residem no perfil mais técnico e insulado da área econômico-financeira refletindo um aspecto cultural importante no país, ou seja, a ênfase no progresso econômico, ainda que muitas vezes apenas como capital simbólico. Essa visão de progresso deveria ser perseguida por gente com capacidades técnicas excepcionais, levando a supor que as demais áreas de ação do governo poderiam ser menos qualificadas. De fato, e como provamos, não é isso o que acontece. Em termos de titulação acadêmica, a área econômica não é a mais expressiva.

O país foi formando gradativamente uma “nobreza de Estado”, um corpo de funcionários altamente qualificado e educado. Essa expansão de quadros foi maior nas áreas voltadas à saúde e à educação, competências típicas das políticas de bem-estar social que muitas vezes, entre nós, foram confundidas com políticas de clientela e com gastos irresponsáveis. Embora a literatura brasileira tenha até hoje valorizado mais os grupos insulados, ou grupos de excelência vinculados à industrialização, podemos começar a inferir que gradativamente o país vai construindo capacidades específicas, ou *habitus*, que conformam práticas e espaços sociais com estruturas próprias, objetivos específicos e relativamente autônomos em setores burocráticos para além da esfera econômica.

REFERÊNCIAS

- ABERBACH, Joel D.; PUTMAN, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- ABERBACH, Joel D. Introduction: administration in an era of change. *Governance*, v. 16, n. 3, p. 315-319, jul. 2003.
- BENDIX, Reinhard. Transformações das sociedades europeias ocidentais desde o século XVIII. In: BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. São Paulo: Edusp, 1996. p. 91-138.
- BOURDIEU, Pierre. Esprits d'État [Genèse et structure du champ bureaucratique]. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 96-97, p. 49-62, mar. 1993.
- BOURDIEU, Pierre. *Noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les éditions de minuit, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- BOURDIEU, Pierre; CHIRISTEN, Oliveli; WILL, Pierre-Etienne. Sobre a ciência do Estado. *Temáticas*, n. 41, p. 251-265, ago./dez. 2012.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getúlio Vargas, 2009.
- EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 28-29, p. 107-157, 1993.
- GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LOA LEI nº 13.115 de 20 de abril de 2015. Disponível em: <www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-loa/anexo-ii-despesaorcamentofiscaleseguridadesocialpororgaoorcamentario.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.
- 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, maio 2015.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público — RSP*, v. 49, n. 4, p. 46-82, out. 1998.
- LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no 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. p. 73-108.
- 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.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Boletim estatístico de pessoal*. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>. Acesso em: 1º dez. 2017.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- SCHNEIDER, Ben. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.
- SIMIONE, Albino Alves; MATOS, Fernanda. O campo em Bourdieu e a produção científica em administração pública no Brasil. *Revista Espacios*, v. 38, n. 11, p. 1, 2017.
- SULEIMAN, Ezra. *Elites in French society: the politics of survival*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 27-53, 2006.

Maria Celina D'Araujo

Doutora em ciência política, professora da PUC-Rio, Departamento de Ciências Sociais.
E-mail: mariacelina@daraujo.net.

Júlia Petek

Doutoranda em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e mestre em Science de la Population et du Développement pela Université catholique de Louvain, Bélgica.
E-mail: juliapetekfigueiredo@gmail.com.