

32º ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO  
NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
CIÊNCIAS SOCIAIS - ANPOCS

GT 18  
ELITES E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

A LÓGICA DE NOMEAÇÃO E O PERFIL SOCIOPOLÍTICO DAS  
ELITES BUROCRÁTICAS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE  
OS GOVERNOS FHC E LULA

JULIO CESAR GOUVÊA  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

OUTUBRO  
2008

## **A lógica de nomeação e o perfil sociopolítico das elites burocráticas: um estudo comparativo entre os governos FHC e Lula**

### **Resumo**

Este trabalho tem por objetivo analisar a conexão entre a lógica da nomeação e o perfil sociopolítico da elite estatal. O foco é a alta burocracia do governo federal brasileiro sob as gestões do PSDB (1995-2002) e do PT (2003-2006). Com um programa ideológico, uma organização partidária e um perfil político bem distinto, as duas agremiações foram responsáveis pela indicação, em suas gestões, dos ocupantes dos cargos dos DAS (Grupo – Direção e Assessoramento Superiores), níveis 5 e 6, que são cargos em comissão e de funções de confiança, cuja nomeação se dá, em geral, pelo Presidente da República, ou por seu partido, ou pelos partidos da base aliada do governo. O problema de pesquisa desta proposta de trabalho é saber se a alocação partidária desses cargos acarreta mudanças no perfil sociopolítico da elite que desempenha as funções de governo.

**Palavras-chave:** Burocracia; elites burocráticas; governo federal; perfil sociopolítico.

## **A lógica de nomeação e o perfil sociopolítico das elites burocráticas: um estudo comparativo entre os governos FHC e Lula<sup>1</sup>**

### **Introdução**

O interesse em fazer um estudo sobre as elites burocráticas surge da questão tão difundida entre os teóricos das elites, qual seja, a de querer saber quem nos governa, que pessoas são essas que tomam as principais decisões que tanto nos afetam em nosso dia-a-dia. Desde os tempos de Mosca ((1896) 1992) e Pareto ((1916) 1984), sabemos que a elite é uma minoria, politicamente organizada e ativa, que tem domínio sobre a maioria desorganizada. Mas para ser exercido esse domínio, necessário se faz ter um instrumento eficaz, que permita o mínimo funcionamento de tal dominação. Surge então a burocracia e suas longas ramificações que cobrem todo o Estado e, conseqüentemente, a sociedade. Se a função dela (a burocracia) é racionalizar atividades através de regras impessoais em busca da eficiência, ou se é aumentar a distância entre os meios e os fins, causando a ineficiência, como posto por Crozier (1981); isso é algo ainda não respondido pela ciência política – e outras áreas que se propuseram – e quem sabe, jamais será respondida. Gilda Portugal Gouvêa, por exemplo, afirma que as posições teóricas oscilam entre atribuir à burocracia um papel preponderante no processo decisório ou então negar-lhe qualquer participação relevante, pois seria apenas a executora de decisões definidas em outras esferas de poder (1994, p. 23).

Em relação à elite burocrática, a elite que detém o poder no processo político, por que determinados indivíduos, e não outros, são os selecionados para fazer parte dela? Existe alguma condição prévia para que se possa fazer parte dessa elite? Parte da resposta pode ser encontrada na origem social, na trajetória político-profissional e nos valores ideológicos dos componentes desse grupo. Esses atributos são condições necessárias, porém não suficientes, para fazer parte da elite.

---

<sup>1</sup> Esse texto traz os mesmos dados apresentados no V Simpósio dos Pós-graduandos em Ciência Política da Universidade de São Paulo, realizado no mês de agosto desse ano, mas sob um enfoque diferente. Nossa opção em trabalhar com as mesmas informações acontece em virtude das dificuldades encontradas para agregar dados novos, uma vez que nossa segunda fonte de pesquisa ainda não os tornou disponíveis.

Há diversas maneiras para se identificar uma elite dentro da burocracia, mas a mais direta é a que diz respeito ao critério posicional, ou seja, analisar o posto que o indivíduo ocupa na hierarquia governamental. Assim, adotamos em nosso artigo o método posicional de Wright Mills (1956) (1981)): é elite quem ocupa posições institucionais estratégicas, quem está no topo da hierarquia formal de cargos. Outro autor que defende essa posição, com a qual corroboremos em nosso trabalho, é Ralph Miliband. Miliband (1969 (1978)), além de identificar os postos estratégicos formais de mando, também identifica como se caracteriza o grupo controlador de tais posições, sua origem social, sua formação profissional, seu grau de escolaridade, seu grau de coesão, suas eventuais relações familiares entre seus membros, seu tipo de relacionamento entre os membros do grupo, entre outros. A partir dessa caracterização é possível identificar os mecanismos sociais que garantem a condução e a manutenção desses indivíduos no topo das instituições de mando, isto é, os mecanismos de recrutamento.

Tendo essas questões como pano de fundo, nosso artigo propõe discutir as elites burocráticas que ocupam, ou ocuparam recentemente, seus respectivos cargos no governo federal.

Em 1º de janeiro de 2003, Luís Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do Brasil, causando uma grande expectativa de mudança no país. Alguns acreditavam que essas mudanças tornariam o país melhor, outros depositavam uma grande desconfiança na capacidade governativa de um presidente semi-alfabetizado. Apesar de ter melhorado ou não, mudanças aconteceram. A fim de detectar tais mudanças, este artigo apresenta, de forma bastante introdutória, um perfil social das elites burocráticas de dois governos programática e ideologicamente distintos: o PSDB de Fernando Henrique Cardoso e o PT de Lula.

O presente artigo mostra resultados parciais de uma pesquisa, em nível de mestrado, cujo principal mote é o processo de nomeação para cargos burocráticos de alto escalão, com o intuito de comparar o perfil sociopolítico das elites burocráticas. Tendo como foco, portanto, a alta burocracia do governo federal brasileiro, e levando-se em conta as gestões do Partido da Social Democracia Brasileira (1995-2002) e do Partido dos Trabalhadores (2003-2006),

nosso intuito é analisar a conexão entre a lógica da nomeação e o perfil sociopolítico da elite estatal. Para tanto, os cargos escolhidos para tal verificação são os DAS (Grupo – Direção e Assessoramento Superiores), níveis 5 e 6. Esses postos são os chamados cargos em comissão e de confiança, geralmente de nomeação direta do Presidente de República, ou de seu partido, ou de sua base aliada.

Este trabalho se inspira numa pesquisa em andamento, realizada pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, sob a coordenação de Maria Celina D’Araujo, autora do *paper* intitulado “Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder”, apresentado no 31º Encontro Anual da Anpocs, em 2007. Esse trabalho traça um perfil da elite estatal do primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, considerando-se, além dos cargos DAS 5 e 6, o cargo de Natureza Especial (NES). O Grupo – Direção e Assessoramento Superiores é dividido em duas categorias: DAS-101 (cargos de Direção Superior) e DAS-102 (cargos de Assessoramento Superior). Distribuídos nessas categorias estão seis níveis de cargos<sup>2</sup>.

Há um problema de pesquisa a ser verificado: a alocação partidária desses cargos acarreta mudanças no perfil sociopolítico da elite que desempenha as funções de governo? Esse problema surge daquilo que Leôncio Martins Rodrigues chama de “popularização” da representação política, ou melhor, de uma mudança na natureza da elite governante. Rodrigues (2006, p. 12-13) lembra que o termo popularização não significa necessariamente que a elite estaria tomada pelas classes populares, mas sugere um deslocamento “para baixo” nas fontes socioocupacionais de recrutamento. Apesar de seu trabalho tratar da Câmara dos Deputados, ele não deixa de mencionar que no primeiro governo de Lula, 13 ex-sindicalistas foram nomeados ministros de Estado.

Algumas perguntas surgem a partir dessas colocações. Seria o perfil da elite burocrática do governo de Fernando Henrique Cardoso diferente daquele encontrado no governo Lula? Ou seja, no governo FHC esse perfil seria o de

---

<sup>2</sup> Para o histórico dos DAS e cada tipo de nível, v. D’ARAUJO, M. Celina (2007), *paper* apresentado no 31º Encontro Anual da ANPOCS. Digit.

uma elite proveniente da classe alta da população, enquanto que no governo Lula, o perfil dessa elite seria o de procedência de classe média, no caso, de sindicalistas?

Visando apresentar dados iniciais a respeito do perfil dessas elites, este artigo tem um caráter descritivo e grande parte de seus dados não nos autorizam a obter afirmações conclusivas a respeito de nosso objeto de estudo. Mas elucidamos algumas inferências interessantes ao longo do texto.

### **Fonte de dados**

Para coletarmos os dados necessários a este artigo utilizamos como fonte o Boletim Estatístico de Pessoal (BEP) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>3</sup>. Nesse boletim encontramos informações do tipo: número total de funcionários, remuneração, escolaridade, idade e vínculo funcional. Ele dispõe dados de maio de 1996 aos dias de hoje. Como o que nos importa é até dezembro de 2006, temos aí alguns dados que nos ajudam a perfilar indicadores interessantes. As informações trazidas pelos BEPs são, por muitas vezes, inconsistentes e incompletas. Para reforçar nossa pesquisa estamos à espera de um banco de dados, em fase de conclusão, da já mencionada pesquisa realizada pela FGV-RJ. Segundo informações da coordenadora da pesquisa, Maria Celina D'Araujo, o banco estará disponível a partir de 2009 no Consórcio de Informações Sociais (CIS) da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais)<sup>4</sup>. Segundo D'Araujo (2007) os temas contemplados pela base de dados incluem informações pessoais, profissionais, político-partidárias e associativas.

### **Universo de pesquisa**

Como os cargos escolhidos para a análise compreendem os níveis 5 e 6 do Grupo – Direção e Assessoramento Superiores, temos, segundo as

---

<sup>3</sup> Disponível no *site* [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm).

<sup>4</sup> Disponível no *site* <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx>.

informações dos BEPs, um total de 129 boletins que trazem informações a respeito de todos os ocupantes desses postos burocráticos. Não apenas do que são exclusivamente nomeados (DAS-5 e 6), mas também dos demais níveis (1 a 4) de DAS.

Ao longo do artigo, revezaremos a referência ao nosso universo de pesquisa, denominando-o por vezes, ocupantes dos cargos DAS, por outras, simplesmente elite estatal ou elite burocrática, uma vez que gostaríamos de lembrar ao leitor que a temática na qual se insere este trabalho, diz respeito à relação entre burocracia e poder Executivo.

### **Perfil das elites burocráticas**

Utilizando-se dos Boletins Estatísticos de Pessoal (BEPs), apresentamos alguns dados que nos ajudam a compreender o perfil social da elite analisada. Em primeiro lugar apresentamos uma tabela, em anexo, que nos dá um resumo dos DAS-5 e 6 ao longo dos anos cobertos pela pesquisa. Antes porém, gostaríamos de fazer uma ressalva metodológica. Os dados de cada ano aqui apresentados têm como referência o mês base de dezembro (à exceção de 1995, cujo mês base é agosto<sup>5</sup>). Optamos por trabalhar com apenas um boletim por ano, a fim de que fosse possível analisar os dados de forma conjunta. A tabela 1 nos traz algumas informações a respeito dos servidores dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva.

Como podemos perceber houve um crescimento significativo no número de funcionários nesses níveis de DAS, pois se analisarmos os dois níveis em conjunto temos a seguinte situação: em agosto de 1995 havia 631 funcionários que, em média, recebiam R\$ 6.697,00 (R\$ 6.327,00 para os DAS-5 e R\$ 7.067,00 para os DAS-6); em dezembro de 2006, o número de funcionários passou para 1.136, recebendo em média R\$ 9.465,21 (R\$ 8.955,94, DAS-5 e R\$ 9.974,49, DAS-6).

---

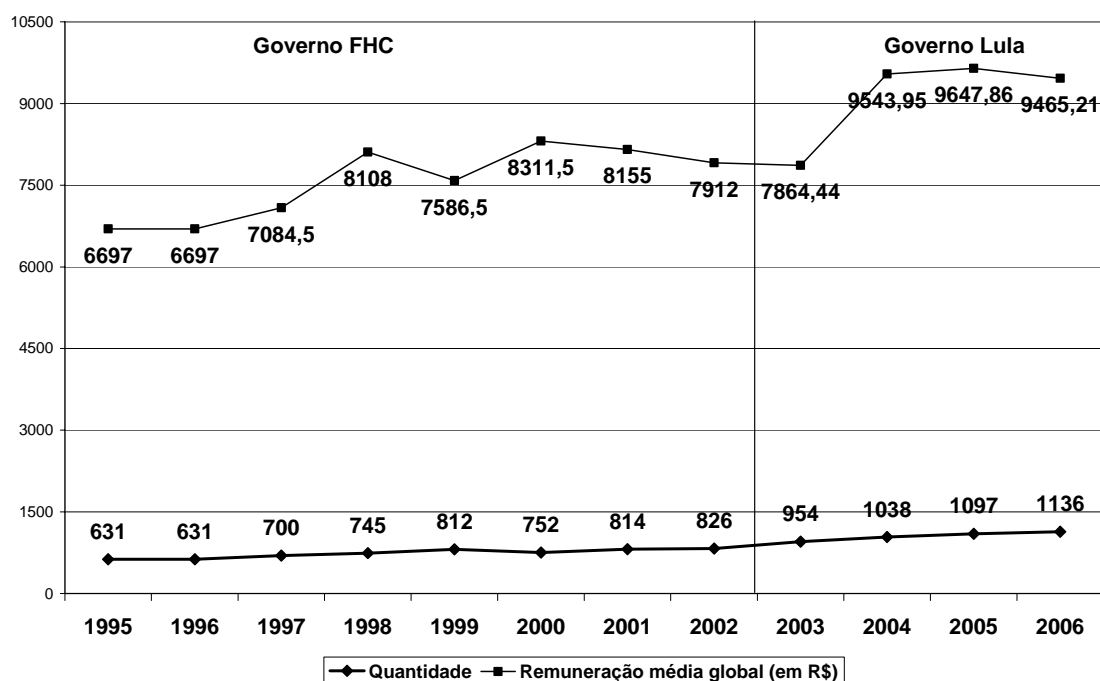
<sup>5</sup> Na verdade, os boletins começaram a ser divulgados a partir de maio de 1996. Porém, este boletim de maio, ao lado dos boletins de setembro e dezembro do mesmo ano, mais o de março de 1997, todos eles trazem os dados referentes a agosto de 1995. Assim, optamos por repetir os dados de 1995 em 1996.

A tabela em anexo mostra um mapa da situação geral da alta cúpula da elite burocrática do governo federal. Através disso, pudemos elaborar alguns gráficos a fim de detalhar determinados aspectos que nos permitem realizar algumas inferências.

Abaixo segue o primeiro gráfico.

Gráfico 1

**Número de membros das elites burocráticas e sua remuneração média global ao longo dos governos FHC e Lula**



Fonte: gráfico elaborado pelo próprio autor a partir dos BEPs.

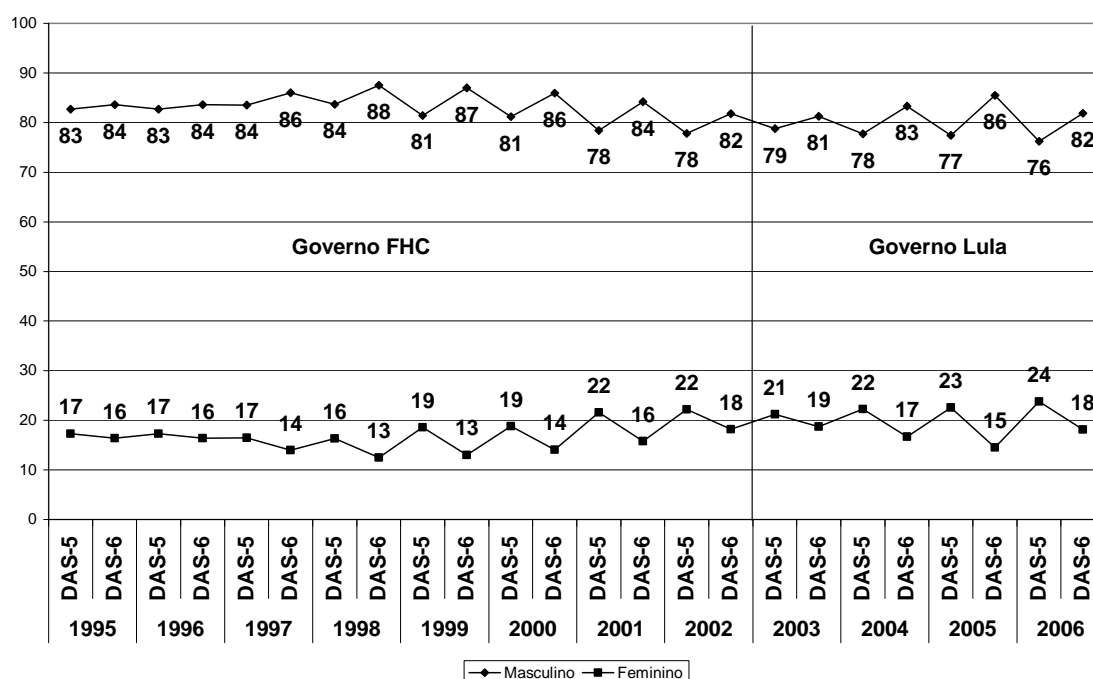
O gráfico acima serve para que tenhamos uma exata noção da evolução do número de funcionários DAS-5 e 6, bem como a oscilação, e principalmente, o aumento salarial dessa elite. À primeira vista, parece que o governo Lula, além de ter insuflado o número de cargos, aumentou significativamente os valores dos salários dessa elite burocrática. Notemos, porém, que se tomarmos cada governo isoladamente, e estabelecermos um percentual de identificação do aumento do número de ocupantes e do salário, vemos que ambos os governos aqui estudados mantiveram um padrão similar. Além de aumentarem o número de cargos (cerca de 19% em quatro anos de governo Lula, contra 18% do



primeiro e 2% do segundo governo de FHC), deram um aumento salarial significativo de 20% (governo Lula), contra um aumento de 21% do primeiro e de 4% do segundo governo de Fernando Henrique. Parece haver uma tendência de diminuir esses aumentos num segundo governo. Temos de aguardar o término do atual governo de Luís Inácio da Silva para verificar tal procedimento.

Na seqüência apresentamos o gráfico 2, que traz a distribuição por sexo das elites burocráticas desse estudo.

Gráfico 2  
Elites burocráticas distribuída por sexo (em %)



Fonte: gráfico elaborado pelo próprio autor a partir dos BEPs.

Não precisamos olhar tanto para percebermos o quanto o número de homens é superior ao das mulheres nesses cargos. A oscilação, no governo de FHC, da presença feminina na elite vai de 14,5% em 1998 a 20% em 2002. Já no governo de Lula, essa variação se deu entre 19% em 2005 e 21% em 2006<sup>6</sup>. Se tomarmos como referência a presença feminina na população economicamente ativa (PEA), vemos o quanto ela é sub-representada na elite:

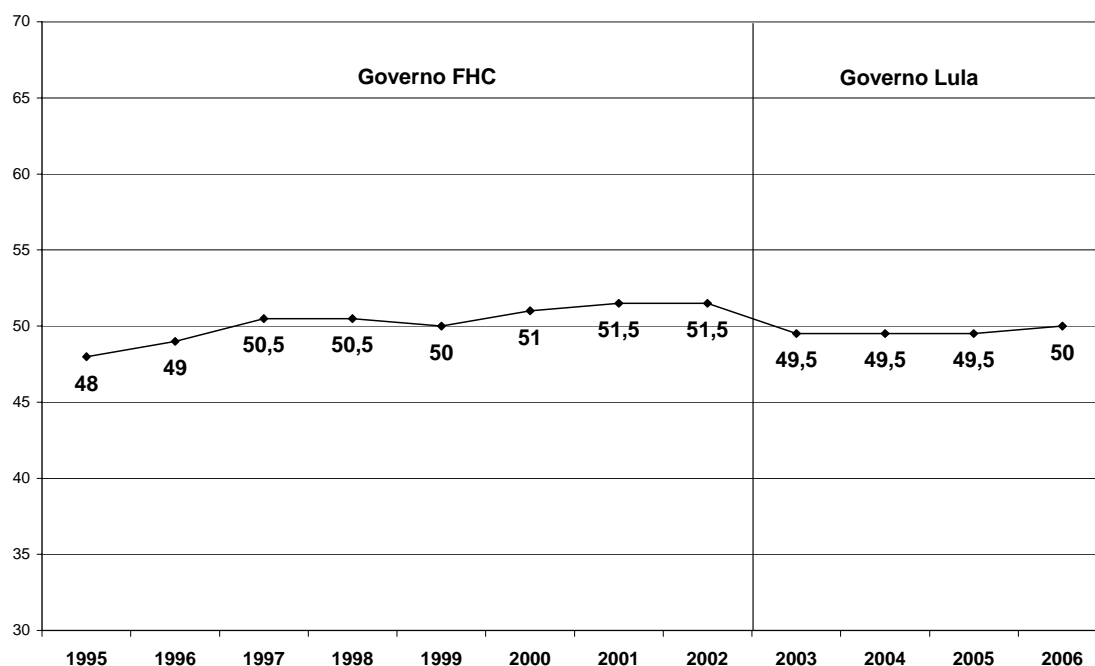
<sup>6</sup> Média conjunta dos dois níveis DAS.

no Brasil, a PEA feminina é de 45,4%, segundo os dados do IBGE, de dezembro de 2007<sup>7</sup>. Existem vários estudos sobre elites políticas que corroboram essa informação. A presença de mulheres no processo político decisório é muito baixa. Citamos como exemplo o livro organizado por Perissinotto et al. sobre as elites políticas do Paraná. Em um dos capítulos, sobre a elite político-administrativa do estado, constata-se que há apenas 17% de mulheres nessa elite (Codato & Gouvêa, 2007, p. 53, Tabela 1.1).

Seguindo nossa apresentação, mostramos abaixo a idade, em média, de nosso objeto de estudo. Aqui também tratamos os dois níveis conjuntamente.

Gráfico 3

### Idade Média das elites burocráticas (em %)



Fonte: gráfico elaborado pelo próprio autor a partir dos BEPs.

Como podemos perceber, a média de idade das elites burocráticas nos dois governos é de 50 anos, utilizando o critério de arredondamento<sup>8</sup>. Porém, mais uma vez, os dados podem parecer enganosos. Lembremos que a elite de

<sup>7</sup> Estes dados podem ser consultados no sítio:

[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1077&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1077&id_pagina=1)

<sup>8</sup> A média real é de 50,2 para a elite de FHC e de 49,6 para a de Lula.

FHC é mais velha que a de Lula, pois eles têm essa variação de 49 a 52 anos praticamente, num período que vai até 2002. A elite de Lula varia de 49 a 50, mas num período que começa em 2003 e termina em 2006. Ou seja, realmente são mais jovens que o grupo anterior. Esse dado reforça nossa hipótese de que a elite burocrática do governo Lula, em sua essência, tem sua origem no sindicalismo e nos movimentos sociais, que surgiram a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 (como é o caso do próprio presidente)<sup>9</sup>.

De acordo com o gráfico 3, além da homogeneidade entre as duas elites, verificamos também que os ocupantes desses cargos *parecem* ter certa experiência – seja política, seja administrativa – para que atinjam tal posto. Por se tratar de um posto exclusivamente assumido por meio de nomeação política, torna-se plausível que os responsáveis pela formação do gabinete de governo nomeiem indivíduos que apresentem certa bagagem profissional. Obviamente, como lembram Loureiro & Abrucio, as nomeações políticas podem também ser orientadas por afinidades pessoais, por orientações teóricas ou mesmo ideológicas comuns, que ligam o presidente ou ministro a seus auxiliares e determinam a escolha de alguns técnicos ao invés de outros. Afinal de contas, como em todo sistema presidencialista, dizem os autores, o poder no interior do aparato burocrático no Brasil advém do cargo e esse se origina, basicamente, do respaldo do presidente da República (1999, p. 81).

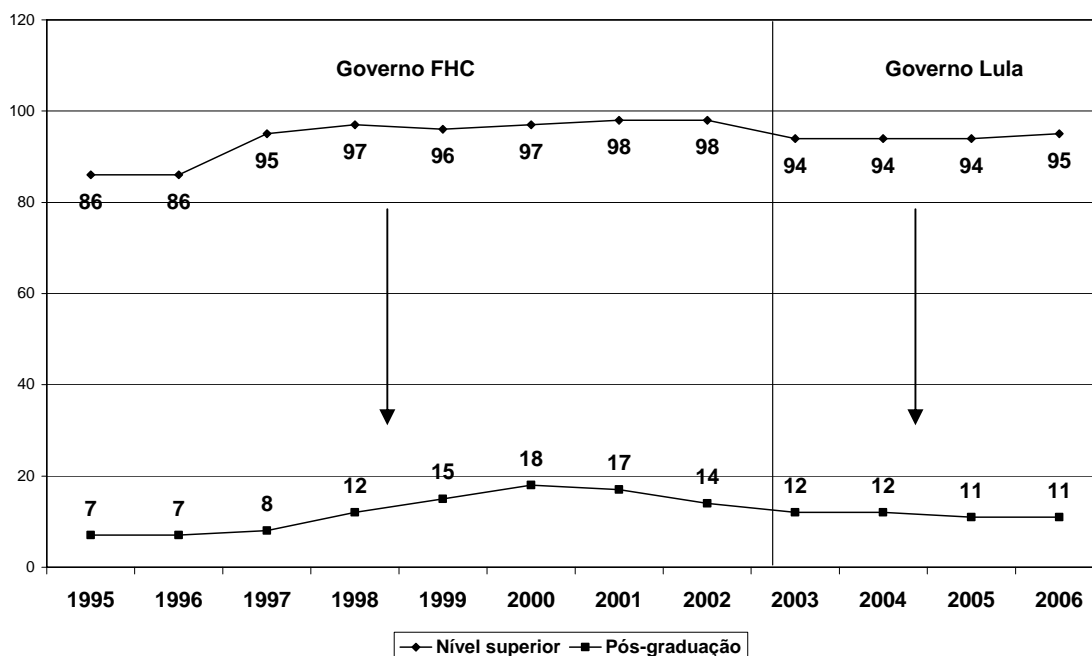
Vejamos agora os dados acerca da escolaridade da elite estatal.

---

<sup>9</sup> D'Araujo (2007, p.22) parece apontar para a mesma direção.

Gráfico 4

**Nível Superior e Pós-graduação entre os membros das elites burocráticas  
(em %)**



Fonte: gráfico elaborado pelo próprio autor a partir dos BEPs.

Esses dados mostram que o percentual se mantém praticamente o mesmo para aqueles que possuem nível superior, nos dois governos. Em média, tanto na elite de Lula quanto na de FHC, há 94% de pessoas com nível superior, seja graduação ou pós-graduação. Isto é, em relação ao fato de serem altamente escolarizados, não há dúvida que ambas as elites o são. Nesse caso, a despeito dos cargos serem exclusivamente de nomeação política, ambos os governos escolheram indivíduos com formação superior.

Dentro dos que já aparecem na linha de cima, existem os que possuem algum tipo de pós-graduação. Mais uma vez, a média se repete nos dois casos: 12% para as duas elites. Novamente, há um padrão de recrutamento no tocante à escolaridade.

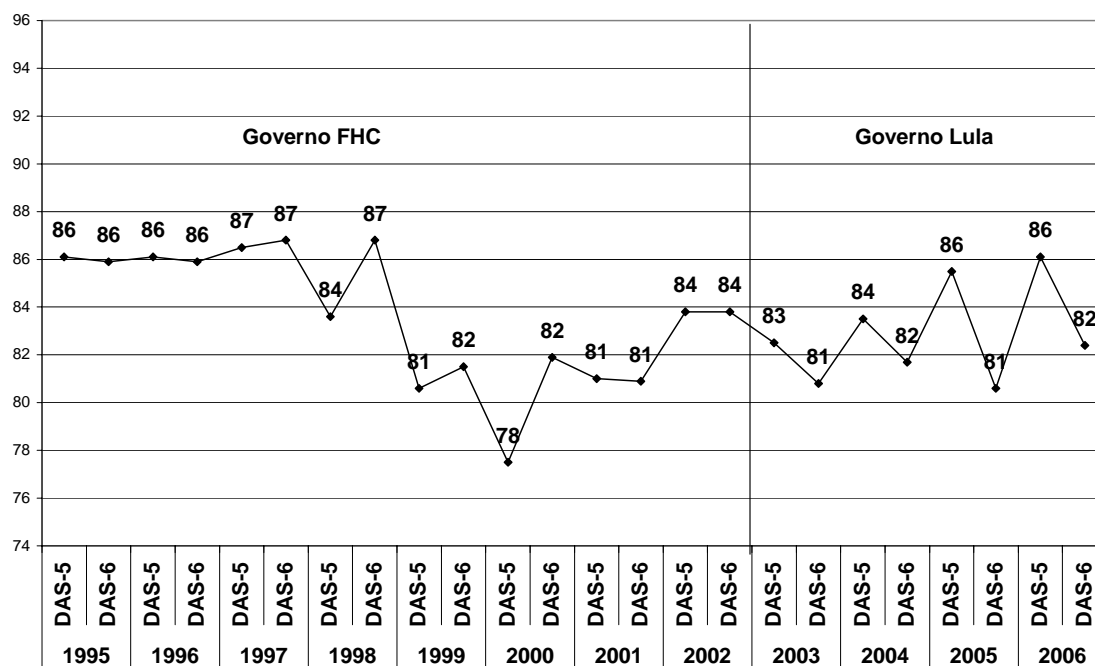
Não é de se espantar esse alto nível escolar das elites, uma vez que se pressupõe que seja necessário o indivíduo ser altamente gabaritado para assumir tal função burocrática. Luciano Martins (1985) aponta que o recrutamento para cargos burocráticos, quando se trata de buscar quadros na

sociedade, faz-se cada vez mais ao nível de técnicos de qualificação superior. Schneider (1994), para quem *todas* as posições com poder no processo decisório são preenchidas por nomeação, afirma que nas altas esferas da burocracia, os envolvidos são socialmente iguais e compartilham de uma educação comum e percursos profissionais semelhantes.

Mas detalhemos essa questão do nível superior. O gráfico abaixo traz as informações daqueles que somente possuem graduação, excluindo-se os que fizeram algum curso de pós-graduação.

Gráfico 5

### Membros das elites burocráticas que possuem graduação (em %)



Fonte: gráfico elaborado pelo próprio autor a partir dos BEPs.

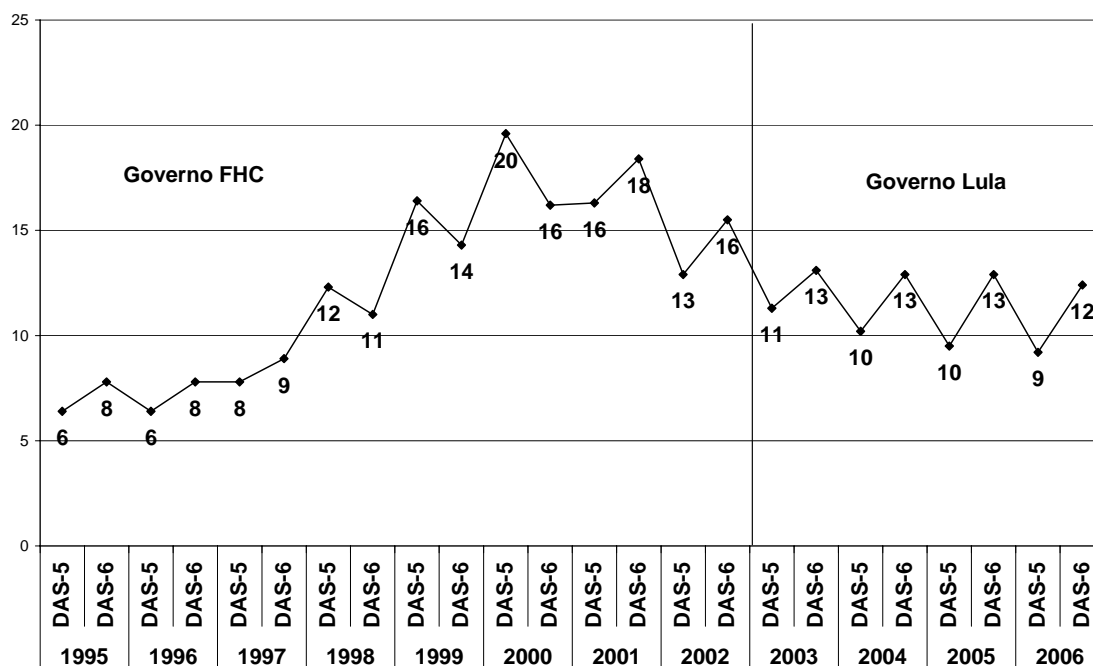
O gráfico acima nos mostra que houve um declive acentuado de escolaridade de nível superior, dos DAS-5 no governo FHC, em 2000. Mostra também que durante seu primeiro mandato, os números se mantiveram lá em cima, em torno dos 86%. Porém, no segundo mandato, os percentuais de quem possuía ensino superior caiu para cerca de 82%. Em relação ao governo de Lula, houve certo padrão, com os percentuais de DAS-5 sempre superiores aos

de DAS-6, dando a média aproximada de 83% dos membros da elite burocrática com algum curso de graduação.

Vejamos agora a situação do nível de pós-graduação.

Gráfico 6

**Membros das elites burocráticas que possuem pós-graduação (em %)**



Fonte: gráfico elaborado pelo próprio autor a partir dos BEPs.

À medida que passavam os anos do governo de FHC, aumentava o número de funcionários DAS-5 e 6 com algum tipo de pós-graduação, pelo menos até 2000. Teve uma pequena queda em 2001 e 2002, mas que continuou se acentuando durante todo o governo de Lula. Se a elite burocrática de FHC, em seu nível 5 chegou a ter mais de 20% de pós-graduados (em 2000), e em seu nível 6, 18% em 2001; na elite de Lula temos apenas 11% como índice mais alto para o nível 5, e 13% para o nível 6 (nos anos de 2003, 2004 e 2005).

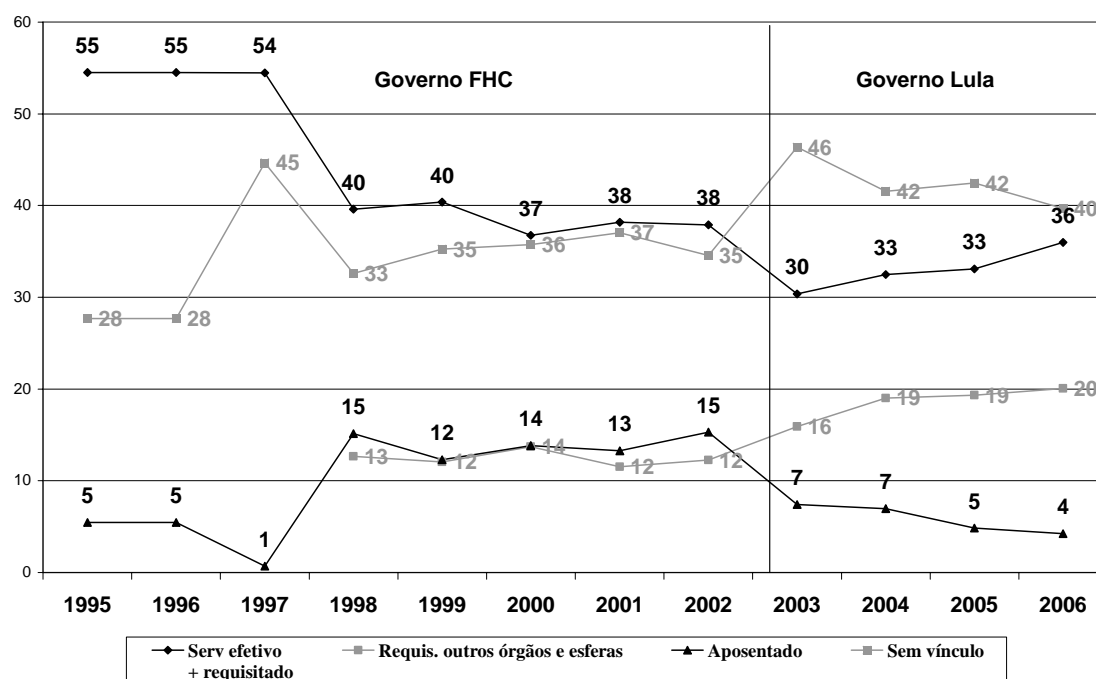
Podemos fazer duas inferências a partir desse dado: ou que os escolhidos para fazer parte dessa elite estatal de Lula, tiveram uma preocupação menor em se especializar academicamente em suas áreas; ou, mais provavelmente, que o governo Lula não teve essa preocupação em

recrutar indivíduos com esse nível de escolaridade. Fato interessante é que continuou o declive, deixando curiosidade a respeito do que possa ter acontecido depois de 2006<sup>10</sup>.

Como último dado deste artigo, apresentamos o tipo de vínculo das elites burocráticas dos dois governos.

Gráfico 7

### Tipo de vínculo das elites burocráticas (em %)



Fonte: gráfico elaborado pelo próprio autor a partir dos BEPs.

O gráfico acima nos mostra talvez a maior diferença, de todos os dados aqui apresentados, entre as elites dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Antes da análise, porém, faz-se necessário esclarecer o que cada categoria representa, e gostaríamos de ressaltar que os

<sup>10</sup> A situação em dezembro de 2007 era de 9% de DAS-5 e 12% de DAS-6 (somando Especialização com Pós-graduação, que nos BEPs aparecem separados). Os mesmos percentuais se repetem no último boletim disponível, com os dados de março de 2008.

cargos DAS podem ser preenchidos tanto por servidores públicos como por indivíduos oriundos da iniciativa privada<sup>11</sup>:

1. Servidor efetivo + requisitado: funcionário de carreira que tem origem no próprio órgão federal do qual faz parte ou que advém de outro órgão dessa mesma esfera de governo;

2. Requisitado de outros órgãos e esferas: funcionários públicos de outros níveis (estadual e municipal) que são requisitados para ocupar os cargos de DAS na esfera federal;

3. Aposentado: categoria que abrange os funcionários que já cumpriram suas funções e se aposentaram;

4. Sem vínculo: membros não oriundos do serviço público, maioria provavelmente advinda do setor privado, considerados não servidores.

Voltemos à análise. Em primeiro lugar focaremos a categoria dos aposentados. Houve grande oscilação no primeiro governo de FHC, onde o percentual mais alto de aposentados aparece em 1998 e 2002, ambos com 15%. Durante seu segundo governo, o percentual médio se manteve em 14%. Já no governo de Lula, houve um importante decréscimo, iniciando em 7% logo no primeiro ano de seu governo, e continuou caindo até chegar aos 4% no término de seu governo. O percentual médio foi de aproximadamente 6%, percentual este bem mais baixo que o da elite de FHC.

O que poderíamos dizer em relação a isso, é que talvez por ter havido uma renovação nesses cargos tenha diminuído o número de aposentados. O que, por sua vez, relaciona-se à questão da idade, já colocada anteriormente nesse artigo. A elite que ocupava esses cargos no governo de FHC é mais velha que a elite recrutada pelo governo de Lula.

Há uma significativa queda dos funcionários na categoria servidor efetivo + requisitado. Já dentro do próprio governo de FHC essa queda pode começar a ser identificada. No início de seu governo, eram 55% de funcionários DAS-5 e 6 que se encaixavam nessa categoria. No término de seu primeiro mandato, esse número já havia caído para 40%, mantendo-se nesse percentual no início do mandato seguinte. A média em seu segundo governo se manteve em 38%.

---

<sup>11</sup> Informações adaptadas de D'Araujo, 2007, p.25.



Porém, o que mais impressiona é quando analisamos o governo de Lula, uma vez que ocorre justamente o contrário de seu antecessor: há um crescimento de servidores efetivos + requisitados. Em seu primeiro ano de governo havia 30% desse tipo de funcionário, e em 2006, esse percentual passa para 36%.

Como podemos explicar tal fato? Ou melhor, como podemos apenas especular, já que os dados, por não serem muito detalhados, não nos autorizam a encontrar contundentemente uma explicação? À medida que os anos passam e a categoria de servidor efetivo + requisitado diminui, duas outras categorias se elevam: a de requisitados de outros órgãos e esferas, e a dos que não possuem vínculo. Os números são os seguintes: no governo de FHC eram apenas 28% de requisitados de outros órgãos e esferas em 1995, houve um pico de 45% em 1997, mas depois se manteve num patamar de 36% no restante de seu período à frente do governo. Em relação ao governo Lula, logo no primeiro ano de seu governo registrou-se o recorde de número de funcionários DAS-5 e 6 nessa categoria: 46%, percentual que foi caindo no decorrer de seu governo, chegando a 40% em 2006. Mesmo assim, a média de requisitados de outros órgãos e esferas dessa elite no governo de Lula foi bastante superior ao do governo de Fernando Henrique: 44% contra 35%.

Talvez tenha havido nesse caso uma preocupação maior, por parte do governo de Lula, em distribuir esses altos cargos da burocracia federal àqueles servidores públicos que se encontravam nos níveis municipais e estaduais. Pode ter sido por favores políticos ou algo que o valha. Mas novamente os dados não permitem que cheguemos a uma conclusão convincente, são apenas divagações.

No tocante à categoria dos sem vínculo, ou seja, maioria proveniente do setor privado, temos uma situação parecida à colocada acima. No período de Fernando Henrique, não havia disponível essa informação para os três primeiros anos de seu governo. A partir de 1998, essa informação passou a ser divulgada, e durante todo o seu período como presidente do Brasil, a média dos não servidores oscilou de 12% a 14%, o que dá um percentual médio de 13%. Para o governo de Lula, o crescimento se deu a olhos vistos, iniciando em 2003 já com 16%, findando em 2006 com 20%, num continuum evolutivo. A média nesse caso foi de aproximadamente 19%.

Lembremos que, segundo Loureiro & Abrucio, o topo do organograma estatal, em geral, por não ser preenchido *necessariamente* por funcionários de carreira do Estado, e sim por meio de nomeações, parte significativa do alto escalão é ocupada por determinados grupos que estão sempre em cargos comissionados, sobretudo, porque a forte rotatividade ministerial leva os partidos a escolherem burocratas com experiência e conhecimento da máquina (1999, p.73). Martins (1985) ressalta que o recrutamento no próprio aparelho do Estado é elevado e, portanto, é grande a circulação de seus quadros pelas diferentes entidades que o integram ou dele diretamente dependem. Assim, mesmo que critérios partidários sejam levados em conta na escolha de seus quadros burocráticos, os governos tendem a nomear indivíduos com certa *expertise*, e por isso alguns membros são buscados fora dos quadros do próprio governo<sup>12</sup>.

A respeito de nossos dados, inferimos que a diminuição dos servidores efetivos + requisitados está relacionada ao aumento do número de funcionários DAS-5 e 6, das categorias requisitados de outros órgãos e esferas e dos sem vínculo. Fica a pergunta: por que, principalmente no governo de Lula, houve essa preocupação em alocar servidores públicos estaduais e municipais, e também pessoas oriundas do setor privado no alto escalão do governo federal?

Parte da resposta poderia vir da probabilidade que indivíduos que fizeram parte de administrações anteriores do PT nas esferas estaduais e, sobretudo, municipais, tenham sido agora convocados a participar do governo no âmbito federal, acompanhando o crescimento do partido em nível nacional. E em relação aos não servidores, muitos deles podem ter ligação ou identificação partidária com o PT, mas atuavam no setor privado de trabalho. Estiveram muitos anos longe do governo e agora foram recrutados, por sua já discutida habilidade intelectual em alguma área de conhecimento.

## **Considerações finais**

Voltemos às questões que permearam este artigo. Seria o perfil da elite burocrática do governo de Lula diferente do perfil da elite de Fernando

---

<sup>12</sup> No setor privado, por exemplo.

Henrique? Teríamos uma elite advinda das camadas mais altas da população, e outra oriunda dos estratos médios, advindos dos movimentos sociais e sindicalistas?

Vejamos novamente os principais dados. Houve um aumento do número de funcionários DAS, em todos os níveis, mas nos níveis 5 e 6, esse aumento foi de 80% do início de um período (631 funcionários em 1995) ao final de outro (1136 em 2006). Ao lado do acréscimo dos ocupantes desses cargos, houve também o aumento do valor de seus salários, que, em média, passou de R\$ 6.697,00 em 1995 para R\$ 9.645,21 em 2006. A elite burocrática é amplamente dominada por homens, que representam um percentual quase sempre acima de 80%, em ambos os períodos. Essa elite tem, em média, 50 anos de idade nos dois períodos, mas no governo de Lula ela é realmente um pouco mais jovem, pois mantêm essa média de idade num período posterior ao da elite de FHC. A maioria das duas elites possui um alto nível escolar, inclusive com pós-graduação. Chama a atenção o fato de que a elite burocrática de Lula parece ser menos especializada em suas áreas de estudo. E, por último, houve também um decréscimo no número de servidores efetivos + requisitados no governo de Lula, fato que já havia começado durante o governo de FHC. Mas o que mais chama atenção nesse fato, é que o número de servidores de outras esferas - municipal e estadual - e de pessoas que fazem parte da categoria dos sem vínculo aumentou, e bastante, no governo de Lula. Isso também já vinha ocorrendo no governo de Fernando Henrique, mas chega a impressionar a forma como aumentou continuamente o número de funcionários DAS-5 e 6 advindos do setor privado (eram 12% ao final do governo de FHC e chegou a 20% ao final de 2006).

Como afirmamos durante todo o artigo, esses dados apenas nos permitem fazer algumas inferências, colocar algumas especulações. Podemos perceber, é claro, que há algumas semelhanças no perfil das duas elites envolvidas em nosso estudo, pois estamos tratando de pessoas que ocupam o alto escalão da burocracia federal. Porém, também detectamos algumas diferenças importantes em seus perfis. A elite de Lula parece de fato, pela questão de sua idade, ter iniciado sua vida política nos movimentos sociais e sindicalistas em meados de 1970 e início de 1980. A elite de Fernando Henrique

parece ter se especializado mais que a de Lula, o que a aproxima do perfil do próprio ex-presidente, ou seja, uma elite acadêmica.

Mas tudo isso são especulações que podem ser respondidas, esperamos, ao final de nossa pesquisa. Por enquanto o que temos para mostrar são esses resultados parciais que indicam haver algumas diferenças importantes no perfil dessas elites. Além disso, nossa preocupação é principalmente recolocar na agenda estudos sobre a burocracia brasileira e o poder Executivo. Temos incontáveis e ótimos trabalhos sobre o Legislativo, mas faltam estudos que nos ajudem a compreender os meandros do aparato burocrático brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CODATO, Adriano N. & GOUVÊA, Julio C. 2007. **Os atributos da elite político-administrativa: uma visão descritiva dos ocupantes dos empregos políticos no Paraná.** In: PERISSINOTTO et al. (orgs.), *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná.* Curitiba: UFPR.

CROZIER, Michel (1981). **O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernas e suas relações na França com o sistema social e cultural.** Brasília: UnB.

D'ARAUJO, Maria Celina. 2007. **Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder.** Paper apresentado no 31º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambu – Minas Gerais. Digit.

GOUVÊA, Gilda Portugal. 1994. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil.** São Paulo: Paulicéia.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.** *Rev. bras. Ci. Soc.*, out. 1999, vol.14, no.41, p.69-89.

MARTINS, Luciano. 1985. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MILIBAND, Ralph. (1969) 1978. **O Estado na sociedade capitalista.** Rio de Janeiro: Zahar.

MOSCA, Gaetano. (1896) 1992. **La classe politica.** Roma: Laterza.

PARETO, Vilfredo. (1916) 1984. **Tratado de sociologia geral**. In: RODRIGUES, José Albertino (org.). *Vilfredo Pareto: sociologia*. São Paulo: Ática. Col. "Grandes Cientistas Sociais", v. 43.

SCHNEIDER, Ben. 1994. **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré.

RODRIGUES, Leôncio Martins. 2006. **Mudanças na classe política brasileira**. São Paulo: Publifolha.

WRIGHT MILLS, Charles. (1956) 1981. **A elite do poder**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar.

## ANEXO

Tabela 1 – Resumo de DAS-5 e 6 de 1995 a 2006\*

Governo FHC																
Indicadores	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	DAS-5	DAS-6	DAS-5	DAS-6	DAS-5	DAS-6	DAS-5	DAS-6	DAS-5	DAS-6	DAS-5	DAS-6	DAS-5	DAS-6	DAS-5	DAS-6
Quantidade	503	128	503	128	564	136	609	136	666	146	606	146	662	152	672	154
Idade Média (em anos)	48	50	48	50	49	52	49	52	48	52	49	53	50	53	50	53
Feminino	17	16	17	16	17	14	17	12	19	13	19	14	22	16	22	18
Nível superior (%)	86	86	86	86	94	96	96	98	97	96	97	98	97	99	97	99
Remuneração média global (em R\$)	6327	7067	6327	7067	6694	7475	6976	9240	7300	7873	7761	8862	8216	8094	7255	8569
Pós-graduação (%)	6	8	6	8	8	9	12	11	16	14	20	16	16	18	13	16
Servidor efetivo + requisitado (%)	61	48	61	48	58	51	43	36	43	38	43	31	44	33	43	33
Requisitado de outros órgãos e esferas (%)	-	-	-	-	-	-	13	13	14	10	13	15	13	11	12	13
Aposentado (%)	6	5	6	5	1	1	16	15	13	12	14	14	13	14	13	18
Sem vínculo (%)	24	31	24	31	41	49	28	37	31	40	31	41	31	43	33	36

Tabela 1 – continuação

Governo Lula								
Indicadores	2003		2004		2005		2006	
	DAS-5	DAS-6	DAS-5	DAS-6	DAS-5	DAS-6	DAS-5	DAS-6
Quantidade	772	182	852	186	911	186	943	193
Idade Média (em anos)	48	51	48	51	48	51	48	52
Feminino	21	19	22	17	23	15	14	18
Nível superior (%)	94	94	94	95	95	94	95	95
Remuneração média global (em R\$)	7492,18	8236,71	9213,95	9873,95	9204,49	10091,23	8955,94	9974,49
Pós-graduação (%)	11	13	10	13	10	13	9	12
Servidor efetivo + requisitado (%)	34	27	36	29	38	29	41	31
Requisitado de outros órgãos e esferas (%)	17	15	17	21	18	21	17	23
Aposentado (%)	8	7	7	7	6	4	5	4
Sem vínculo (%)	41	52	40	44	39	46	37	43

\* Os percentuais foram arredondados para facilitar a visualização.

Fonte: tabela elaborada pelo próprio autor a partir dos BEPs.