



The Observatory of Social  
and Political Elites of Brazil

ISSN on line  
2359-2826

## O recrutamento dos ministros da área social em tempos de *impeachment*

Dirceu André Gerardi (pucrs)

Fran Espinoza (nusp/ufpr)

**newsletter**

v. 3 ▪ n. 9 ▪ junho, 2016

universidade federal do paraná (ufpr) ▪ núcleo de pesquisa em sociologia política brasileira (nusp)

## O recrutamento dos ministros da área social em tempos de impeachment

### The political recruitment of Brazilian social cabinets on impeachment's times

Dirceu André Gerardi (pucri) \*

Fran Espinoza (nusp/ufpr) \*\*

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é analisar os fatores que influenciam na seleção dos ministros da área social em tempos de *impeachment*. Serão analisados os perfis profissionais de ministros indicados às pastas sociais durante os 497 dias do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, iniciado com sua posse em 1 de janeiro de 2015 até seu afastamento provisório do cargo que em 11 e 12 de maio de 2016, após votação no Senado Federal. Partimos da hipótese de que o gabinete da área social formado para o segundo mandato de Rousseff privilegiou *experts*, indivíduos com trajetórias e experiência no ramo de atuação dos ministérios sociais. Mas, com o aumento das instabilidades sociais e econômicas, teria ocorrido uma modificação dos padrões de recrutamento. Como resultado, identificou-se que o perfil dos ministros da área social do primeiro para o segundo mandato de Rousseff apresenta alterações. Dentre elas, estão a redução do número de mulheres e o ingresso de indivíduos com carreiras mais longas, mais velhos e pertencentes ao PT.

**Palavras-chaves:** recrutamento; ministros; Dilma Rousseff; área social; *impeachment*.

**Abstract:** The objective this paper is analyze the factors that influence the selection of ministers of the social area in impeachment's times. For this, we analyzed the social profile of ministers appointed by Dilma Rousseff to social area along yours 497 days of second government, from 1 January to your temporary removal made by the Senate on May of 2016. We start from the hypothesis that ministries the social area formed by Rousseff in yours second term was focused in a set of experts, persons with trajectory and experience in the line of work of social ministries. But, with the increased an economic and social instability the recruitment patterns have changed. As result it was found changes on profile of ministers of social area from first to second term of Rousseff, like a reduction at number of women and a increased individuals with longer careers, older and PT members.

**Keywords:** recruitment; ministers; Dilma Rousseff; social area; impeachment.

Este é um estudo exploratório. Seu objetivo é discutir os fatores que influenciaram a seleção dos ministros da área social no Brasil em tempos de *impeachment*.

Serão analisados os perfis profissionais de ministros indicados às pastas sociais durante os 497 dias do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, iniciando com sua posse em 1º de janeiro de 2015 até seu afastamento preliminar do cargo que ocorreu nos dias 11 e 12 de maio de 2016, após votação no Senado Federal.

As variáveis utilizadas para exame do perfil profissional dos ministros são: i) idade; ii) gênero; iii) nível educacional; iv) ocupação profissional; v) número de cargos e tempo de carreira antecedentes à posse como ministro; vi) setor de origem; e vii) filiação partidária.

Na primeira seção, lançamos as hipóteses de trabalho. A segunda seção deste estudo é de contextualização, onde será exposta uma breve cronologia do processo de *impeachment*. Na terceira seção é apresentada a metodologia e na quarta parte se demonstram os resultados do estudo, sendo discutidos os perfis sócio-profissionais dos ministros da área social. Finalmente, na quinta parte, são apresentadas as conclusões.

## Hipóteses do estudo

O pressuposto deste estudo é que analisar as características profissionais e o estabelecimento do padrão de carreira da elite selecionada para dirigir ministérios sociais pode fornecer aspectos da estratégia empregada para o recrutamento da elite governante em tempos de *impeachment*.

Vale lembrar que, embora os ministérios sociais de governos petistas tenham cumprido papel destacado na implementação de diversas políticas públicas<sup>1</sup>, a área social, que inclui os ministérios da Saúde, Educação, Previdência, Desenvolvimento Social e Trabalho, foi responsável, em janeiro de 2015, por 89%<sup>2</sup> dos gastos do governo federal. Em sua maioria são despesas constitucionais previstas em lei e que foram questionadas por ativistas<sup>3</sup> no decorrer do segundo mandato de Dilma Rousseff.

A nossa suposição é que o gabinete da área social formado para o segundo mandato de Rousseff privilegiou *experts*, indivíduos com trajetórias e experiência no ramo de atuação dos ministérios sociais.

Portanto, acreditamos que a seleção promovida por Dilma para compor este gabinete:

**Hipótese 1:** seguiu as mesmas diretrizes do primeiro mandato, ou seja, privilegiou a seleção de *experts* provenientes do setor estatal, mulheres e filiados do PT.

Por outro lado, espera-se que o aumento das instabilidades sociais e econômicas enfrentadas por Rousseff entre março de 2015 e fevereiro de 2016, promoveram tanto o sacrifício de ministérios sociais como a negociação política de outras pastas, modificando os padrões de recrutamento tradicional de seu governo:

**Hipótese 2:** Dilma reduziu o número de *experts* do setor estatal à frente dos ministérios sociais em favor de um aumento de indivíduos politicamente mais experientes, portadores de carreiras mais longas e conexões parlamentares que ajudariam o governo a suportar o período de instabilidade.

Em sistemas presidenciais, exceto o cargo de presidente, a posição mais importante que alguém pode alcançar é o cargo de ministro de Estado.

São escassos os estudos que estimam a composição da elite ministerial em momentos de crise política, como a enfrentada por Rousseff em seu segundo mandato.

---

<sup>1</sup> Entre eles, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável por políticas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família, programas de erradicação da pobreza, segurança alimentar <<http://mds.gov.br>>, e a agricultura familiar, uma das ações promovidas Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso: 10/05/2016.

<sup>2</sup> Ou seja, dos R\$ 312,8 bilhões previstos, R\$ 268,66 bilhões foram consumidos por essas cinco pastas. [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150824\\_corte\\_ministerios\\_ms\\_ab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150824_corte_ministerios_ms_ab). Acesso: 06/06/2016.

<sup>3</sup> Isso fica claro em diversas pesquisas realizadas com manifestantes com posicionamento contrário às políticas de cotas, ao pagamento de benefícios como o Bolsa Família e às políticas públicas desse governo. Estas pesquisas foram amplamente divulgadas em sites de relacionamento e de maneira pontual por agências de notícias. Uma delas foi realizada por um centro de pesquisa ligado à UFMG e pode ser acessada pelo link <http://www.revistaforum.com.br/2015/04/14/belo-horizonte-manifestacao-contrario-o-governo-tem-perfil-conservador-e-intolerante-a-politicas-sociais/> Acesso: 06/06/2016.

Através do estudo da nomeação de ministros, é possível verificar o nível de rotatividade e de estabilidade da elite ministerial (Camerlo, 2013).

Nessa linha, alguns trabalhos se dedicam à composição interna dos gabinetes (Amorim Neto 2006), selecionando, como variável dependente, o vínculo com as políticas públicas (Altman e Castiglioni 2009) e como variável explicativa a durabilidade dos ministros (Martínez-Gallardo, 2011).

González-Bustamente e Olivares (2016) afirmam que o acesso às posições mais relevantes da elite política resulta de uma rede social. Os fatores para se alcançar essas posições privilegiadas são o nível educacional, os vínculos sociais formados no campo político e a maior proximidade com centros de poder, seja desempenhando cargos no parlamento (Teruel 2004, 39), seja no partido do presidente (Inácio 2013, 64). Essas são posições que permitem a formação de conexões políticas e a obtenção de apoios que suportam as indicações para o cargo.

### **Cronologia do processo de *impeachment***

No dia 26 de outubro de 2014, Dilma Rousseff foi reeleita presidente da República com 51.6% de votos.

Poucos meses depois, o Movimento Brasil Livre (MBL) organizou quatro grandes manifestações populares contra seu governo e contra a corrupção. A primeira ocorreu em 15 de março, a segunda em 12 de abril, a terceira em 16 de agosto e a última em 13 de dezembro de 2015.

A presidente Rousseff iniciou seu segundo mandato em 1 de janeiro de 2015 marcado por dois fatos significativos: estagnação econômica e investigação por corrupção no denominado caso "Lava Jato". Em maio do mesmo ano, o movimento "Marcha pela Liberdade" e, posteriormente, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) acusaram Rousseff de maquiar contas públicas com o objetivo de encobrir o déficit fiscal ("pedaladas fiscais").

No mês de julho, Rousseff entregou ao Tribunal de Contas da União (TCU) um documento de 900 páginas no qual expôs o porquê das supostas pedaladas fiscais do ano 2014. Dessa forma, tentou demonstrar que não descumpriu a Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas, em outubro, o TCU considerou que Rousseff, ao acumular uma dívida com o sistema bancário público, cometera sim irregularidades. De acordo com o TCU, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Caixa Econômica Federal sustentaram os programas sociais do governo do Partido dos Trabalhadores, como o Pronaf.

Em dezembro de 2015, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), autorizou a abertura do processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff. Na mesma semana, o juiz do Supremo Tribunal Federal (STF), Luiz Fachin, confirmou que o *impeachment* se produzia dentro do âmbito legal contemplado na Constituição Federal de 1988.

Em 2016, os parlamentares iniciaram a investigação contra a presidente. Nesse contexto de instabilidade política, Rousseff realizou mudanças no gabinete ministerial.

Para alcançar alianças no Congresso, tentou nomear o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) no Ministério da Casa Civil, mas este não pôde assumir, já que era acusado de estar vinculado às operações ilegais investigadas pela Lava Jato. Em 13 de abril, foi aprovado o relatório da Comissão Parlamentar dando continuidade ao processo de impedimento da presidente, com 38

legisladores a favor e 27 votos contra. Dessa forma, iniciou-se o processo de destituição de Dilma Rousseff. A votação no plenário da Câmara dos Deputados, em 17 de abril de 2016, com 350 votos a favor e 126 contra encaminhou o pedido de impedimento para votação no Senado Federal.

Em 12 de maio de 2016, o Senado aprovou a abertura do processo de *impeachment* da presidente com 55 senadores a favor e 22 contrários. A partir desse momento, a Dilma Rousseff foi afastada do poder por até 180 dias para ser investigada pelas pedaladas fiscais. O vice-presidente, Michel Temer (PMDB), assumiu provisoriamente a presidência da República.

## Material e métodos

Nesta pesquisa, a coleta de informações, embora considere os ministérios sociais dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), Lula (2003-2006; 2007-2010) e Dilma (2011-2014), analisa especificamente os(as) ministros(as) nomeados(as) às pastas sociais do segundo mandato de Rousseff (2015-2016).

Identificou-se que os ministérios sociais dos governos de FHC totalizaram oito e que foram ampliados para 11 nos governos Lula.

A explicação para esse crescimento está no alargamento dos canais de discussão entre governo e sociedade estabelecidos através de dispositivos institucionais previstos em lei, sendo os fóruns e conferências nacionais um exemplo desta prática<sup>4</sup>.

A Secretaria Especial de Direitos Humanos, criada em 1996 e subordinada à estrutura do Ministério da Justiça, encontrou nos governos de FHC um contexto político pouco propício ao desenvolvimento de um programa de direitos humanos (econômicos e sociais) (Natalino et al. 1998).

Esse cenário é modificado a partir de 2003, quando a Secretaria Especial de Direitos Humanos conquista o *status* de ministério e, com isso, recursos institucionais que subsidiaram, por exemplo, a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. O texto final dessa conferência foi convertido no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (Cf. Brasil 2006).

Desta forma, os fóruns e conferências nacionais foram um dos elementos que contribuíram com a reelaboração das diretrizes governamentais e a reestruturação administrativa, por meio da criação de novos ministérios, como o exemplo da Secretaria de Políticas e Promoção da Igualdade Racial e da Secretaria de Políticas para as Mulheres (Natalino et al. 1998).

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar é exemplar e impactou, por exemplo, reformas institucionais que precipitaram a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome.

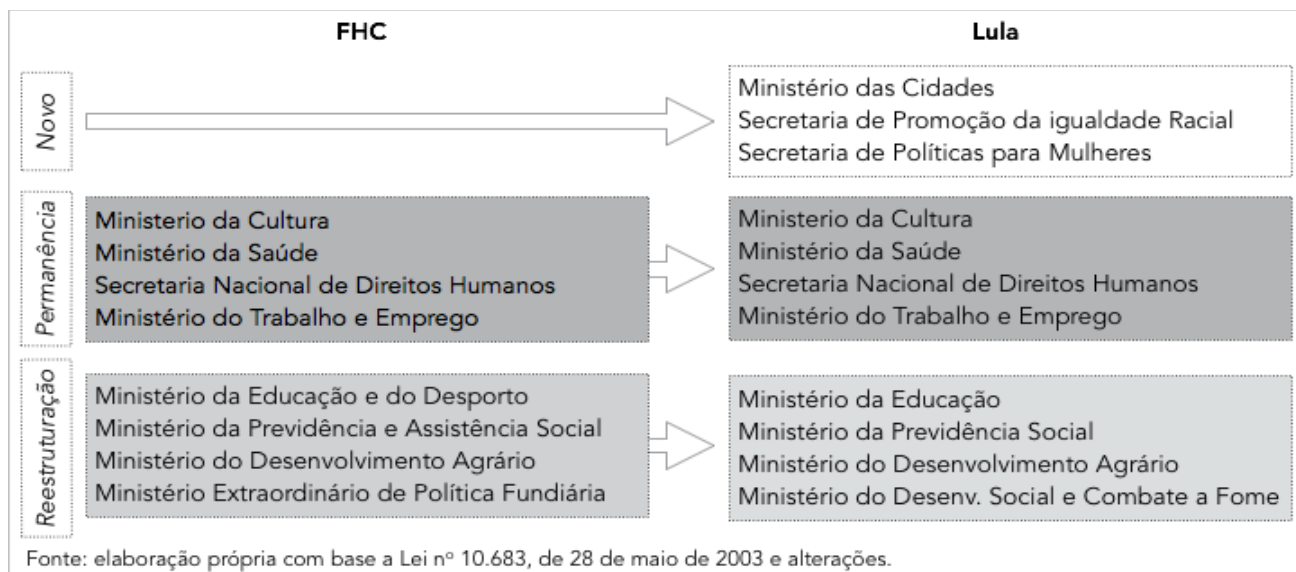
Nesse sentido, os dispositivos institucionais citados proporcionaram ao governo contato com algumas necessidades sociais que reorganizaram a agenda de políticas públicas.

---

<sup>4</sup> No ano de 2003, foram organizadas a IV Conferência Nacional de Assistência Social e a XII Conferência Nacional de Saúde e, em 2004, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Posteriormente, essas conferências e fóruns nacionais foram reproduzidos em nível estadual e local e parte dos seus resultados utilizados como base para o desenvolvimento de políticas públicas.

O Quadro 1 apresenta a evolução dos ministérios da área social entre os governos FHC I e Lula II:

Quadro 1. Evolução dos ministérios sociais por governo (1995-2010)



Quando Dilma Rousseff tomou posse em janeiro de 2011, a estrutura formada pelos ministérios sociais é a mesma do segundo governo Lula, com onze pastas.

Porém, se com Lula a ampliação dos ministérios sociais decorre de um maior diálogo com a sociedade, os últimos meses do primeiro governo Rousseff seriam abalados por ondas de protestos que se intensificariam no seu segundo mandato.

A reforma administrativa do governo federal, realizada em outubro de 2015<sup>5</sup>, foi o resultado imediato desses protestos. Os cortes atingiram em cheio as secretarias e alguns ministérios<sup>6</sup> das áreas política, social e econômica, reduzindo de 39 para 31 o número de ministérios no Brasil.

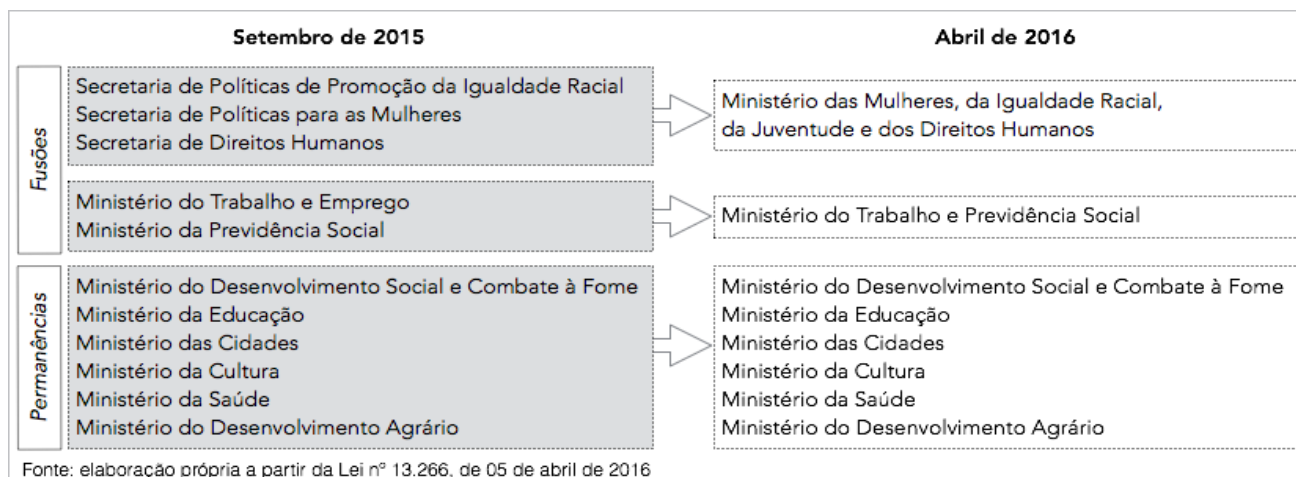
Os ministérios sociais que antes totalizavam onze, com essa reforma foram reduzidos para apenas sete. Dilma reuniu três secretarias em um só ministério: a Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria de Direitos Humanos deram origem ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

<sup>5</sup> A reforma administrativa do governo federal que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios refere-se à Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm)> a qual determina a extinção de ministérios e estabelece os novos contornos administrativos do governo. Acesso: 06/05/2016.

<sup>6</sup> Da área política: a Secretaria de Assuntos Estratégicos foi extinta. As Secretarias de Relações Institucionais, a Secretaria Geral e o Gabinete de Segurança Institucional foram incorporadas a um novo ministério: a Secretaria de Governo. Da área econômica, o Ministério da Pesca foi incorporado ao Ministério da Agricultura.

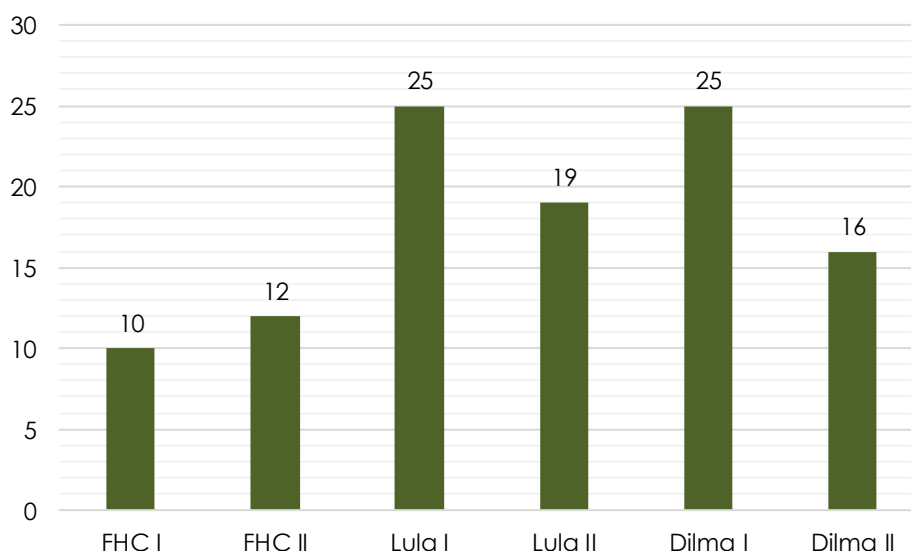
As pastas do Trabalho e Previdência Social se fundiram, originando o Ministério do Trabalho e Previdência Social. O impacto da reforma administrativa na área social é apresentado no Quadro 2, onde é possível acompanhar essas fusões e a manutenção de certas pastas.

Quadro 2. Ministérios sociais antes e depois da reforma administrativa de 2015



Entre 1995 e 2016, a elite ministerial indicada para compor os ministérios sociais totalizou 107 indivíduos. Em seus dois governos, FHC indicou a essas pastas 22 ministros. Lula foi muito além e nos seus dois mandatos nomeou 44 ministros. Dilma Rousseff nomeou nada menos de 41 ministros: 25 no primeiro mandato e 16 no segundo (Gráfico 1):

Gráfico 1. Número de ministros nomeados para as pastas sociais por governo



Fonte: FHC e Lula elaboração própria com base em dados compilados pelo Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; Dilma I e Dilma II: elaboração própria

Para a apresentação dos dados do Gráfico 1, a unidade de análise considerada foi o mandato ministerial: a possibilidade de alguém ocupar o cargo de ministro mais de uma vez e em diferentes governos (foi o caso de Aloizio Mercadante, ministro da Educação nos governos Dilma I e Dilma II), ou de ministros que assumiram diferentes pastas em governos distintos (Nilma Lino Gomes,

ministra da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial de Dilma I e Dilma II e posteriormente a 2015, ministra das Mulheres, da Igualdade Racial, e dos Direitos Humanos) produziram casos duplicados no banco.

Por isso a decisão de considerar o mandato ministerial como a unidade analítica, pois ponderamos que cada indicação ocorre em conjunturas específicas. Assim, se os casos fossem agregados, reduziriam a capacidade explicativa do recrutamento ministerial, pois a recorrência de alguns indivíduos em funções ministeriais constitui dado relevante para este estudo.

A carreira da elite ministerial é um mapa útil da trajetória profissional e permite realizar inferências relacionadas às estratégias de recrutamento promovida por presidentes em períodos históricos específicos, como em tempos de *impeachment*.

Para estabelecer esse mapeamento consideramos todos os cargos anteriormente à posse como ministro, prevalecendo como critério classificatório o maior tempo de carreira investido em um dos ambientes descritos abaixo:

- i) **partidário**: indivíduos com carreira estabelecida na cúpula de partidos do governo ou em partidos da base aliada;
- ii) **público**: indivíduos com carreira estabelecida no setor estatal, concursados ou não, como os professores universitários e secretários;
- iii) **político**: indivíduos com carreira em cargos eletivos ou ocupantes de cargos do primeiro escalão de governos local, estadual e federal.

Para operacionalizar o enquadramento analítico, calculamos o montante de cargos ocupados e o tempo de carreira dos ministros em uma dessas três áreas.

Por exemplo: Eleonora Menecucci, ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres, estabeleceu sua carreira como professora na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), onde ocupou algumas posições e, antes de se tornar ministra, havia ocupado um cargo na reitoria de sua universidade. A classificação demonstra que Menecucci tem carreira formada predominantemente no setor público.

Os dados biográficos e de carreira dos ministros foram coletados em diversas fontes, entre elas o *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* – DHBB, do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, nas agências de notícias do governo federal, na biblioteca da Presidência da República e nas biografias elaboradas e divulgadas pelos próprios ministérios e seus sites. Da Plataforma Lattes, consultamos a bases de dados de currículos e as informações referentes à titulação acadêmica, atuação profissional e participação em organizações diversas.

Contamos ainda com as informações dos governos de FHC e Lula cedidos pelo **Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil** da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

## Aspectos de gênero e origens sócio-profissionais dos ministros da área social



A análise da elite ministerial indicada por Dilma Rousseff<sup>7</sup> para comandar as pastas da área social em seus dois governos demonstraram um avanço na questão de gênero, se comparado com os gabinetes formados por FHC, integrados exclusivamente por homens, brancos.

As profissões mais comuns dos 16 ministros da área social do segundo mandato de Rousseff indicam que 31,2% são professores, 19% são políticos e outros 19% médicos. Advogados, economistas, contadores e sociólogos têm 6,2% cada.

O local de nascimento da maioria é a região Sudeste (56%), especialmente os estados de São Paulo e Minas Gerais, seguidos das regiões Nordeste (25%) e Sul (19%). A idade média dos ministros escolhidos é de 61 anos. Portanto, o gabinete de Dilma em seu segundo mandato é, em média, o mais velho desde 1995<sup>8</sup>.

Do ponto de vista educacional, todos os 16 ministros indicados têm diploma de curso superior, 84% concluíram esses estudos em instituições públicas e dez deles frequentaram cursos de pós-graduação, sendo que sete possuem diplomas de doutorado.

A direção das pastas sociais no primeiro governo de Dilma Rousseff totalizou 25 ministros: 36% eram mulheres, as quais comandaram 5 dos 10 ministérios existentes (Cultura, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Direitos Humanos e Igualdade Racial). No segundo mandato, há uma redução e elas representaram 25% dos 16 ministros indicados e ocuparam apenas quatro gabinetes (desenvolvimento social e combate à fome, mulheres, igualdade racial e direitos humanos).

Entre os anos de 2003 e 2016, há um padrão na ocupação dos ministérios sociais onde as secretarias de promoção à igualdade racial e a secretaria de políticas para as mulheres foram ocupadas com exclusividade por elas como está demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1 – Ministérios e secretarias ocupados por mulheres em governos do PT

Pasta ocupada	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II
Ministério da assistência social	1			
Secretaria especial de políticas de promoção da igualdade racial	1	1	1	1
Secretaria especial de políticas para mulheres	2	1	2	1
Ministério do desenvolvimento social e combate à fome			1	1
Secretaria especial de direitos humanos			2	
Ministério da cultura			3	
Ministério das mulheres, da igualdade racial e direitos humanos				1
Total	4	2	9	4

Fonte: elaboração própria

<sup>7</sup> Ver Espinoza e Gerardi, 2015. <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/Fran-Espinoza-e-Dirceu-Andr%C3%A9-Gerardi.pdf> Acesso: 01/06/2016.

<sup>8</sup> A idade média dos governos anteriores é a seguinte: FHC I e II (53 e 56 anos); Lula I e II (52 anos) e Dilma I (53 anos).

Os ministérios da Saúde, Educação, Cidades, Desenvolvimento Agrário e Trabalho e Previdência Social<sup>9</sup> apresentam os maiores orçamentos e, além de produzirem um maior impacto político, permitem aos seus ocupantes acumular capital e visibilidade, posições que muitas vezes servem como ponte para a carreira eletiva.

Verifica-se que nos mandatos de Lula e Dilma esses espaços estiveram reservados especialmente ao sexo masculino.

O Gráfico 2 agrupou os ministérios existentes<sup>10</sup> entre 1995 e 2016 das áreas social, política e econômica.

Embora a análise do gráfico possibilite identificar que a presença de mulheres está proporcionalmente concentrada em governos petistas, especialmente na área social, os dados demonstram, no geral, a sub-representação das mulheres.

No segundo governo Rousseff, as mulheres desaparecem da direção de ministérios políticos, depois de apresentarem uma elevação em governos anteriores.

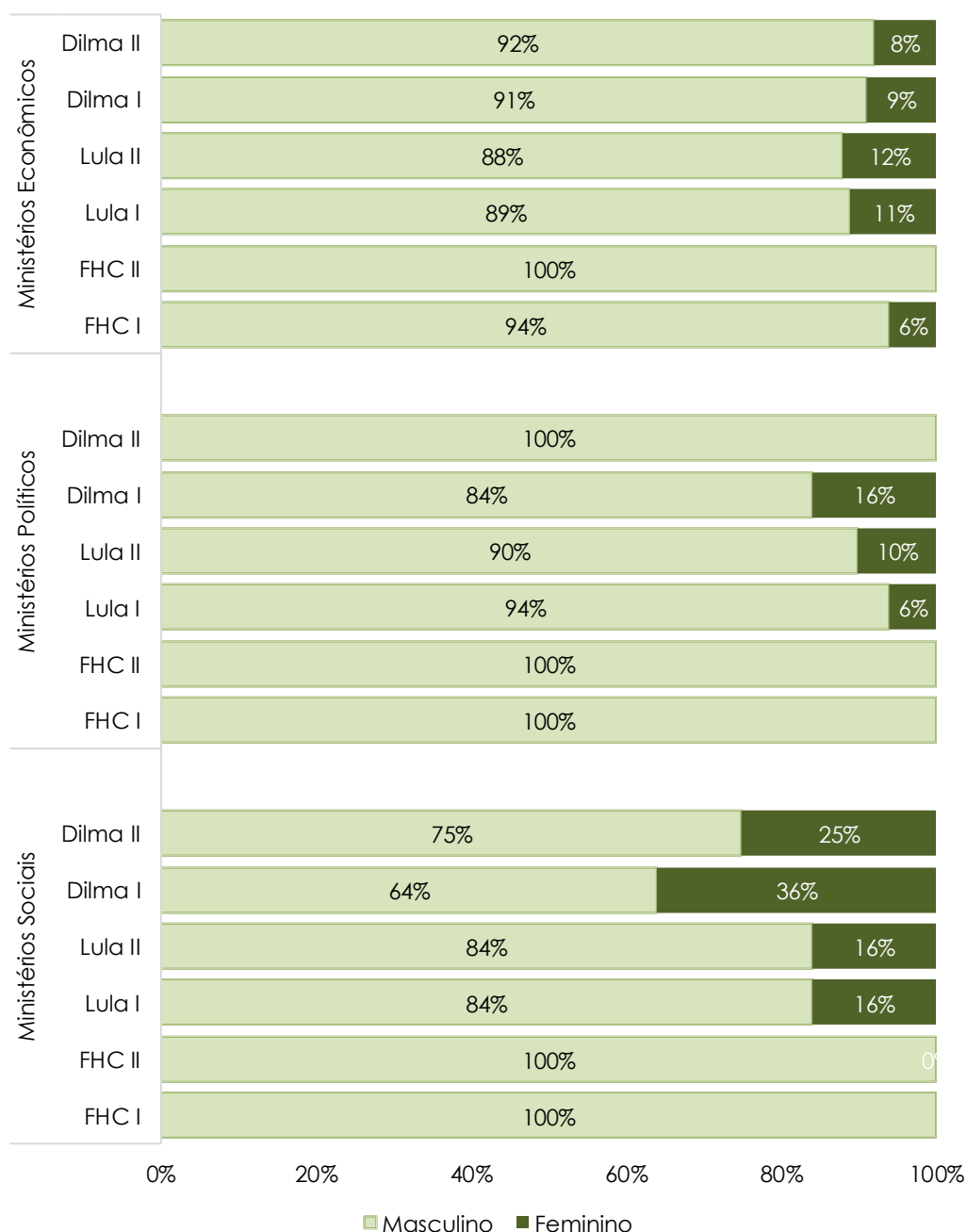
O mesmo pode ser verificado para a área social. No primeiro mandato, as mulheres representaram 36% do total de indicados e, no segundo, apenas 25%. Esses números evidenciam que, em períodos de crise, as mulheres perdem espaços. Fato agravado pela reforma administrativa de 2015.

---

<sup>9</sup> Segundo o relatório do projeto de orçamento de 2015, os números são os seguintes: Saúde (R\$ 109,2 bilhões); Educação (R\$ 101,3 bilhões); Desenvolvimento Agrário (R\$ 5,6 bilhões); Trabalho e Previdência (R\$ 73,4 bilhões); Cidades (R\$ 27,8). Fonte: Câmara dos Deputados. Relatório preliminar do projeto de Lei Orçamentária de 2015 - (PL N° 13, de 2014–CN). pp.19-26. Disponível em:<<http://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/loa/2015/elaboracao/parecer-preliminar/relatorio-preliminar/view>> Acesso: 09/06/2016.

<sup>10</sup> Existe um quarto gabinete, formado pela área militar, que não entrou na conta por ser composto por homens.

Gráfico 2. Gênero por áreas ministeriais e governo (%)



Fonte: FHC e Lula elaboração própria com base em dados compilados pelo Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; Dilma I e Dilma II: elaboração própria

Pearson chi2 ministérios sociais = 12,150 | Pearson chi2 ministérios políticos = 7,055 | Pearson chi2 ministérios econômicos = 3,667

Ministérios sociais: FHC I (n=10); FHC II (n=12); Lula I (n=25); Lula II (n=20); Dilma I (n=25); Dilma II (n=16)

Ministérios Políticos: FHC I (n=17); FHC II (n=20); Lula I (n=19); Lula II (n=25); Dilma I (n=33); Dilma II (n=26)

Ministérios Econômicos: FHC I (n=12); FHC II (n=14); Lula I (n=17); Lula II (n=21); Dilma I (n=19); Dilma II (n=15)

O cálculo da carreira dos ministros da área social, indicados para o segundo mandato de Rousseff, mensurou o número total de cargos ocupados anteriormente à posse. Partimos do início da carreira e estendemos a contagem até o momento anterior à posse como ministro.

Foram considerados os cargos eletivos, nomeados, os desempenhados em burocracias e na administração pública, na cúpula de partidos políticos, sindicatos e associações. Dessa forma, foi possível identificar que a construção da carreira dos 16 indicados apresenta um modelo heterogêneo e um padrão misto, com trajetórias construídas em diversos campos, como o político, o estatal, o partidário e no ativismo social.

Do ambiente estatal, destacam-se os professores, os quais desempenharam funções em cargos de associações acadêmicas, de pesquisa e na reitoria de universidades.

Há ainda o grupo de concursados, burocratas que ocupam, no decorrer da trajetória, cargos técnicos, de direção de estatais e secretarias do alto escalão de governos (local, estadual e federal). Entre os 16 indicados, 9 apresentam trajetória no ativismo político, sendo que 6 pertencem ao PT.

Os petistas apresentam padrão de carreira longa, ocupando cargos em partidos, associações e sindicatos. Alguns estabelecem uma carreira eletiva galgando degraus no ambiente municipal, cargos legislativos e de primeiro escalão de governos (locais e estaduais). Entre os militantes, há ainda os casos como o de Nilma Lino Gomes que não possui vinculação partidária e lidera um movimento que busca igualdade racial na Bahia.

As mulheres recrutadas por Dilma para seu segundo mandato provinham exclusivamente do setor público, embora este perfil seja identificado por uma "intensa rotatividade dos atores" (Franz e Codato 2016, 10).

Os oriundos do meio acadêmico apresentam baixa proporção de cargos prévios e são recrutados em função do destaque, *expertise* (no ramo de atuação dos ministérios) e "simbolismo"<sup>11</sup> – segundo destacou Rousseff no momento da substituição do ministro da Educação Cid Gomes, pelo professor Renato Janine Ribeiro.

O Gráfico 3 apresenta a composição dos ministérios da área social dos governos Dilma segundo o setor de origem dos indicados.

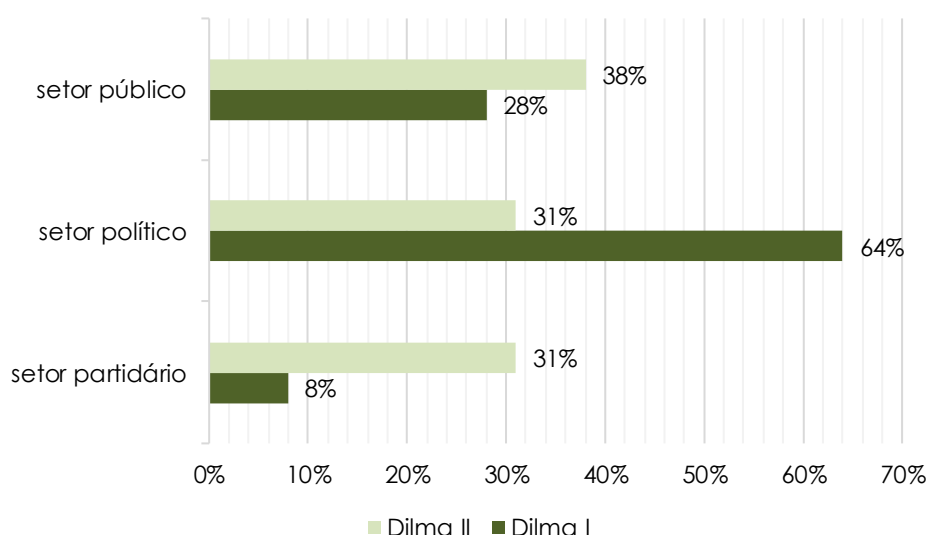
O primeiro dado a destacar do primeiro para o segundo governo foi a acentuada redução no percentual de indivíduos do setor político na composição do segundo gabinete de Rousseff, o qual apresenta taxa de distribuição mais equilibrada entre os setores.

---

<sup>11</sup> Renato Janine Ribeiro toma posse no cargo de ministro da Educação. E-guia do estudante.

<http://guiadoestudante.abril.com.br/vestibular-enem/renato-janine-ribeiro-toma-posse-cargo-ministro-educacao-852921.shtml>, acesso: 20/05/2016.

Gráfico 3. Setor de origem dos ministros da área social por governo (%)



Fonte: elaboração própria

Antes de se tornarem ministros, os indicados às pastas da área social do segundo governo de Dilma Rousseff haviam ocupado em média 14 cargos e possuíam 30 anos de carreira.

Ao quantificarmos a ocupação profissional anterior à posse, identificamos que a maior parcela dos recrutados do primeiro gabinete eram ocupantes de cargos eletivos<sup>12</sup> ou integrantes do primeiro escalão de governos<sup>13</sup> que, juntos, políticos e membros do primeiro escalão, foram responsáveis por 75% das indicações de Dilma.

Tabela 2 – Ocupação profissional dos ministros da área social por governo

Ocupação anterior à posse	Dilma I		Dilma II	
	(N)	(%)	(N)	(%)
Político	9	36%	2	13%
Primeiro Escalão (governo e estatais)	9	36%	4	25%
Ministros	3	12%	7	44%
Professor	1	4%	1	6%
Líder de Partido	2	8%	1	6%
Outros	1	4%	0	0%
Total	25	100%	16	100%

Fonte: elaboração própria.

<sup>12</sup> Cargos Eletivos: 7 deputados federais e 3 senadores, totalizando 10. Primeiro Escalão: 5 do primeiro escalão dos ministérios, 1 do primeiro escalão estadual e local, 1 presidente de estatal e 1 vice-presidente de estatal, totalizando 8 dos 25 indivíduos nomeados por Rousseff entre 2011 e 2015.

<sup>13</sup> Cinco do primeiro escalão dos ministérios, 1 do primeiro escalão estadual e local, 1 presidente de estatal e 1 vice-presidente de estatal, totalizando 8 dos 25 indivíduos nomeados entre 2011 e 2015.

No segundo mandato, os ministros que antes de assumir a respectiva pasta ocupavam cargos eletivos, declinam significativamente, correspondendo a 13% dos indicados.

A maior parcela dos ministros da área social já estava no governo e isso é demonstrado pela expressiva quantidade de recrutados que eram ministros e alguns funcionários do primeiro escalão do governo federal que, juntos, totalizaram 69% dos indicados.

Os funcionários do primeiro escalão são secretários executivos que respondem diretamente aos ministros e geralmente apresentam íntima ligação com eles, pois são pessoas indicadas por esses mesmos ministros.

Já os ministros, alguns reconduzidos para a mesma função ou remanejados de outros ministérios, totalizaram a maior parte dos indicados, com 44%. Esse seria um primeiro indício de que a proximidade aos centros de poder e conexões políticas privilegiadas são elementos ponderados no momento das escolhas. Ao recrutar pessoas que conhecem o funcionamento dos ministérios, o governo reduziria os custos com o aprendizado dos ministros, evitando assim erros de condução das políticas preconizadas pelos ministérios e defendidas por Dilma.

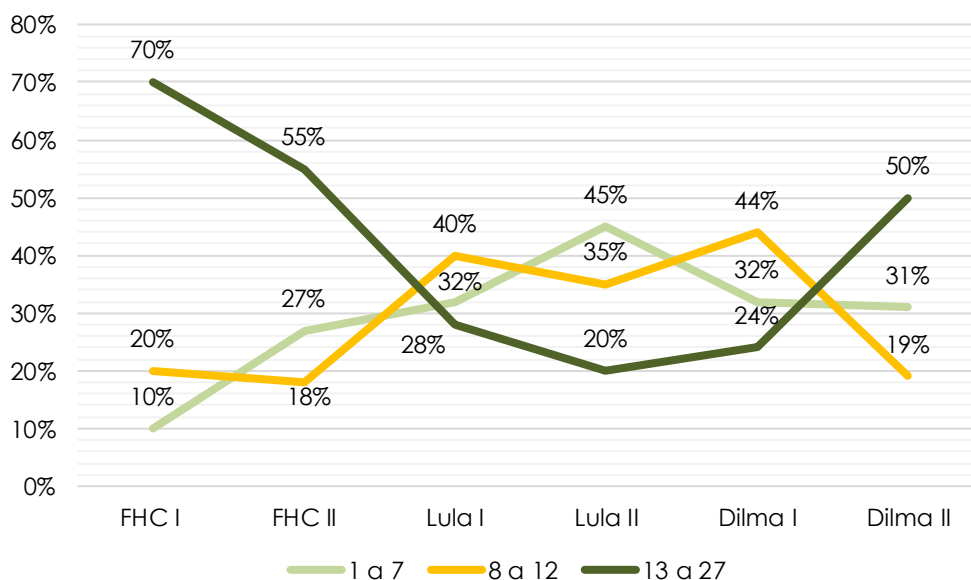
No banco de dados, procuramos compreender a trajetória anterior dos indicados às pastas sociais, mas, neste momento, em relação ao total de cargo ocupados, procedemos da seguinte maneira: inicialmente quantificamos o total de cargos ocupados na trajetória anterior à posse, desse total criamos perfis que mantiveram uma proporcionalidade aproximada de 33% que refletiriam três padrões de carreira: i) carreira curta: de 1 a 7 cargos; ii) carreira média: entre 8 a 12 posições; e iii) carreira longa: entre 13 e 34 cargos.

O Gráfico 4 demonstra esses padrões de carreira dos ministros da área social por governo.

A segunda administração Dilma seria frontalmente abalada pela crise econômica, sucessivas ondas de protestos e uma atribulada relação com a Câmara dos Deputados.

A degradação da relação entre a presidente e a Câmara dos Deputados inicia-se já pela composição do seu gabinete ministerial e o anúncio de que iria interferir na composição dos cargos de segundo escalão, acabando com a lógica da "porteira fechada", pela qual um partido, após assumir um ministério, indica automaticamente os diretores das estatais e autarquias vinculadas às pastas. Seriam criados ministérios com integrantes de diversos partidos, sendo critérios para a indicação, a força dos apoios, a capacidade técnica do escolhido e o equilíbrio entre os partidos da coalizão presidencial.

Gráfico 4. Cargos prévios ocupados por ministros da área social anteriormente a posse por governo (%)



Fonte: elaboração própria com base Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil  
 Pearson  $\chi^2 = 13,072$   
 FHC I (n=10); FHC II (n=11); Lula I (n=25); Lula II (n=20); Dilma I (n=25); Dilma II (n=16).

Grupos de pressão organizados realizaram diversos movimentos pelo país, como a greve dos caminhoneiros, que bloquearam estradas e pediam a saída da presidente do poder. Além dessas variáveis internas, o avanço da crise internacional e seus efeitos sobre o custo de vida promovido por ajustes fiscais que pressionaram um aumento de preços e o retorno da inflação, reduziram a popularidade de Dilma (em março de 2015 a aprovação da presidente foi de 13% e em agosto, 8%).

A troca de ministérios por apoio político na Câmara dos Deputados não surte o efeito esperado e o governo sofre derrotas importantes na casa legislativa.

As “pautas bomba”, como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 443, que buscava equiparar os salários da Advocacia Geral da União e de delegados civis e federais a 90,25% do salário dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>14</sup>, pretendiam causar instabilidade em meio a uma política de contenção de despesas por parte do governo. Fatos como esses forçaram Dilma a realizar uma reforma ministerial.

E nesse turbilhão, a presidente anunciou a reforma administrativa que reduziu o número de ministérios e também colocou algumas pastas na mesa de negociações. O impacto disso foi a redução da participação do PT no governo.

O Gráfico 5 mensura essa perda de espaço do PT especificamente nos gabinetes da área social. É possível perceber que, nos dois governos de Lula, o PT ocupou, proporcionalmente, 70%

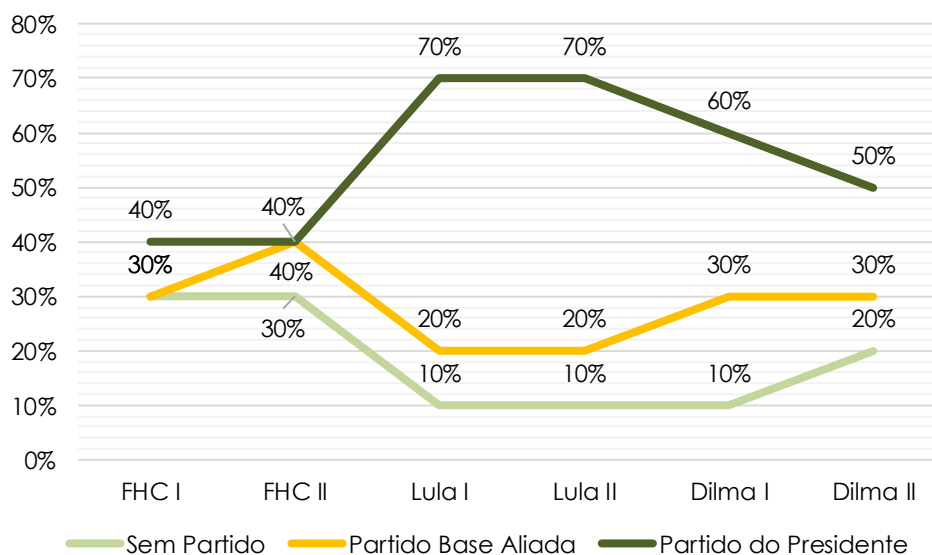
<sup>14</sup>Algumas das “pautas bomba”: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1664711-saiba-o-que-sao-as-pautas-bomba-nas-maos-do-congresso-contr-a-o-governo.shtml> Acesso: 26/08/2015.

dos ministérios sociais, sendo os partidos da base aliada responsáveis por ocupar 20% dos gabinetes, e os sem partido, 10%.

Tais dados demonstraram com clareza que esses ministérios, responsáveis por políticas públicas defendidas pelo governo, eram coordenados pelo Partido dos Trabalhadores.

Contudo, no primeiro mandato da presidente Dilma (2011-2014), há redução da presença de integrantes do PT em ministérios sociais da ordem de 10%, explicada pela inclusão do PDT no Ministério do Trabalho e do PP no Ministério das Cidades.

Gráfico 5. Filiação partidária dos ministros área social por governo (%)



Fonte: elaboração própria

FHC I (n=10); FCH II (n=11); Lula I (n=25); Lula II (n=20); Dilma I (n=25); Dilma II (n=16).

No segundo mandato de Dilma, com o efeito da reforma administrativa, o Partido dos Trabalhadores perdeu ainda mais espaço nos ministérios sociais.

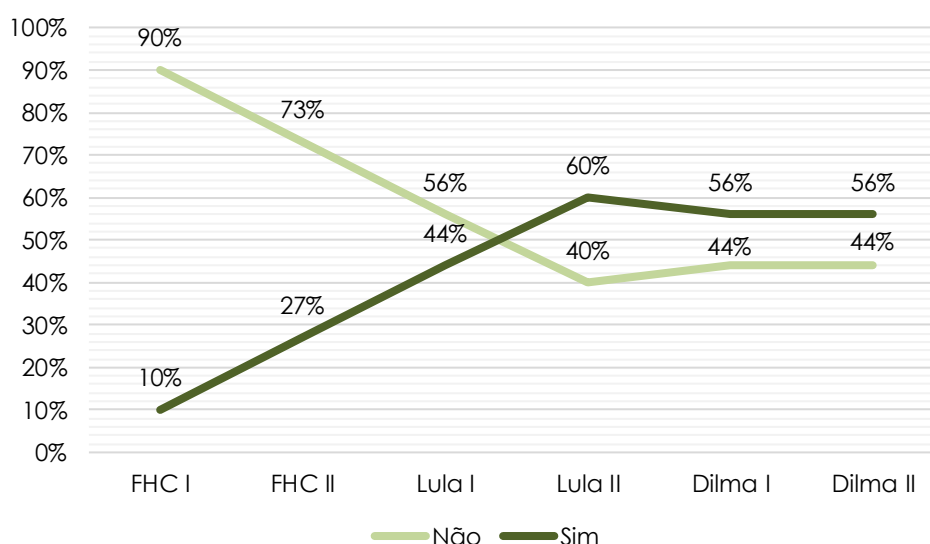
Entre os partidos aliados, verifica-se a manutenção do mesmo percentual do primeiro mandato, embora com modificações promovidas pelas fusões e extinções de pastas.

Na fusão das pastas do Trabalho e Previdência Social, o PDT e PMDB perderam espaços importantes, e o novo ministério passou a ser ocupado por um integrante do PT.

Fica claro que o segundo governo de Rousseff reduz a presença do PT, mas, por outro lado, mantém o controle sobre a maioria das indicações, sendo uma das principais características dos nomeados às pastas sociais, o ativismo político, a vinculação ao movimento estudantil, ao movimento negro e feminista, uma origem social comum entre os quadros recrutados, os quais representam mais da metade dos ministros, segundo demonstrado no Gráfico 6:



Gráfico 6. Ministros área social com passagem pelo ativismo político por governo (%)



Fonte: elaboração própria

Pearson chi2 = 10,158

FHC I (n=10); FHC II (n=11); Lula I (n=25); Lula II (n=20); Dilma I (n=25); Dilma II (n=16).

Isso demonstra que além de possuírem uma trajetória político-social semelhante (ativismo), os ministérios sociais estiveram reservados em sua maioria aos petistas. O que condiz com a afirmação feita de que as políticas sociais dos governos liderados pelo PT exigem quadros especializados, indivíduos que apresentam um perfil que se encaixe com o do ministério.

Como exemplo, tem-se a ministra da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, Eleonora Menicucci de Oliveira, militante política do Partido Comunista Brasileiro<sup>15</sup> e companheira de Dilma durante a resistência ao autoritarismo (ambas foram presas e torturadas no mesmo centro de detenção durante a ditadura militar).

A trajetória de Menicucci foi feita na Universidade Federal de São Paulo. Professora, conhecida no circuito feminista, dedicou-se ao estudo das mulheres e a sua condição nos campos da saúde, violência e do trabalho. Na vida política, foi por muitos anos consultora da Comissão Nacional de Mulheres da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Anteriormente à posse como ministra, ocupava o cargo na pró-reitoria de Extensão da UNIFESP.

Nilma Lino Gomes pode ser outro exemplo: ocupou no primeiro e segundo mandatos de Dilma a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e, posteriormente, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Nilma é docente da Universidade Federal de Minas Gerais e pesquisadora do movimento negro, tendo integrado diversos comitês relacionados à diversidade e educação de afro-brasileiros. Antes de assumir o cargo de ministra, foi reitora da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira e é negra.

<sup>15</sup> Ver depoimento de Eleonora em:

<[http://www.pcb.org.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3858%3Atortura-durante-a-ditadura-relato-de-eleonora-menicucci-de-oliveira&catid=64%3Aditadura&Itemid=1](http://www.pcb.org.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3858%3Atortura-durante-a-ditadura-relato-de-eleonora-menicucci-de-oliveira&catid=64%3Aditadura&Itemid=1)> Acesso: 07/06/2016.

Além desses casos, podemos citar ainda Renato Janine Ribeiro que ocupou a pasta da Educação. Formado em filosofia, iniciou sua carreira como professor da Universidade de São Paulo no ano de 1975. Em 2004 assumiu a diretoria de avaliação da Capes. Permaneceu pouco tempo no cargo em função da crise política e foi substituído por Aloísio Mercadante, quadro político do PT de São Paulo, que pertence à ala de confiança da presidente.

## Considerações finais

O objetivo do trabalho era traçar o perfil dos ministros nomeados por Dilma Rousseff às pastas sociais e identificar, através disso, padrões e estratégias empreendidas para o recrutamento em tempos de *impeachment*.

Como supúnhamos, a composição dos gabinetes da área social no segundo mandato de Dilma privilegiou indivíduos no setor de atuação dos ministérios segundo dois modelos:

- 1) selecionando *experts*, pessoas do meio acadêmico e alguns vinculados aos movimentos sociais, que ocuparam especialmente a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial de Políticas para a Igualdade Racial e Secretaria Especial de Direitos Humanos. Todos os indicados a essas pastas militavam em movimento de direitos humanos, causas feministas e no movimento negro e eram mulheres, exceto no caso do ministro da Educação, o professor Renato Janine Ribeiro. Outro dado encontrado é o de que entre os citados, apenas Eleonora Menicucci era vinculada ao PT. Os demais não eram filiados a qualquer partido.
- 2) recrutando pessoas que anteriormente à sua investidura no cargo de ministro já apresentavam trajetória nos ministérios e suas secretarias. Portanto, a hipótese 1 não é correta, pois o padrão de recrutamento do primeiro para o segundo mandato de Dilma Rousseff apresenta modificações significativas, sendo os homens ainda a maioria dos recrutados.

Os ministérios sociais, além de terem sido ocupados por *experts* (que em nossas suposições descreviam os militantes de causas sociais e acadêmicos), também o foram por técnicos, pessoas que conheciam o funcionamento da burocracia, sendo este o perfil principal dos recrutados para o segundo mandato de Dilma. Estes últimos, sim, eram integrantes do PT.

O conseqüente aumento da pressão política sobre o segundo governo Rousseff confirma a existência de uma modificação no padrão de recrutamento dos ministros da área social.

A hipótese 2 intuía que o segundo mandato seria marcado por uma redução dos *experts* do setor estatal. Essa redução não só ocorreu, como foi além: a reforma administrativa de 2015 reduziu o espaço das pastas sociais, que confinou três secretarias em um só ministério: o ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e retirou Janine Ribeiro da direção do ministério da Educação.

A segunda parte da hipótese 2 está parcialmente correta: verifica-se que conforme o segundo governo de Rousseff avançava no tempo e a pressão política sobre seu governo aumenta, a reforma administrativa de 2015 seria utilizada para recrutar indivíduos com carreiras mais longas e conhecimento sobre o funcionamento dos ministérios, porém desconectados do mundo político,

especialmente do Congresso Nacional. Assim, as conexões políticas que possuíam esses ministros garantiram a alguns o acesso aos ministérios, mas encontravam seu fim no próprio grupo e não ajudaram o governo a suportar o período de instabilidade.

## Referências

- Altman, David, e Rossana Castiglioni. 2009. "Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985-2000". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 18(1): 15–39. [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2009000100005&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2009000100005&script=sci_arttext&tlng=es) (8 de junho de 2016).
- Amorim Neto, Octavio. 2006. "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas". *Comparative Political Studies* 39(4): 415–40. <http://cps.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0010414005282381> (8 de junho de 2016).
- Brasil. 2006. "Plano Nacional de Políticas para as Mulheres". Secretária Especial de Políticas Públicas para as Mulheres I: 25. <http://spm.gov.br/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>.
- Camerlo, Marcelo. 2013. Los ministros del Presidente, *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Salamanca. 64: 119-142.
- Espinoza, Fran e André Gerardi. 2015. "Gabinetes ministerias da Bolívia e Brasil: novos atores sociais ou velhas elites tecnocráticas". 1º Seminário Internacional de Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre, 9, 10 e 11, 2015.
- González-Bustamente, B., e Alejandro Olivares, L. 2016. La élite política gubernamental en Chile: Supervivencia de ministros (1990-2014). En *Las élites en las Américas: diferentes perspectivas*, Adriano Codato y Fran Espinoza (Eds). (forthcoming).
- Franz, Paulo, e Adriano Codato. 2016. "O recrutamento ministerial no Brasil: trajetória profissional e filiação partidária de FHC a Lula". *Observatory-Elites.Org*: 1–18.
- Inácio, Magna. 2013. "Escogiendo ministros y formando políticos: Los partidos en gabinetes multipartidistas". *América Latina Hoy* 64: 41–66.
- Natalino, Marco Antonio,, Carla Coelho de; Andrade, Bruno Carvalho; Duarte, e Paulo; Castro. 1998. "Constituição e Política de Direitos Humanos: antecedentes, trajetórias e desafios". *Ipea*: 14.
- Teruel, Joan Rodríguez. 2004. "Reclutamiento y carrera ministerial de los ministros en España". VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno: 1–26.

\* **Dirceu André Girardi** é doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2015) e no ano de 2013 foi *visiting researcher* na University of Pittsburgh. Atualmente é investigador de pós-doutorado em Relações Internacionais na PUCRS. É membro do Centro Brasileiro de Pesquisas em Democracia. Bolsista Capes/Fapergs. PUCRS. E-mail: [andregerardi3@hotmail.com](mailto:andregerardi3@hotmail.com)

\*\* **Fran Espinoza**, politólogo, PhD en Estudios Internacionales e Interculturales (menção internacional) pela Universidade de Deusto, País Vasco. Atualmente é investigador de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, UFPR. É integrante do Observatório de elites políticas e sociais do Brasil, UFPR. Bolsista CAPES. É também membro de FLACSO-España. E-mail: [espinoza.fran@gmail.com](mailto:espinoza.fran@gmail.com)

como citar:

Girardi, Dirceu André; Espinoza, Fran. 2016. O recrutamento dos ministros da área social em tempos de impeachment. **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR**, v.3, n.9, junho. p. 1-23. ISSN 2359-2826

## Normas para colaboração



A **Newsletter do Observatório de elites políticas e sociais do Brasil** aceita somente notas de pesquisa originais. Elas devem apresentar resultados substantivos de pesquisas empíricas a partir da análise de dados e evidências ainda não publicados. As notas de pesquisa devem conter até 2,5 mil palavras. A decisão sobre sua publicação cabe ao Editor a partir da avaliação de dois pareceristas. Os manuscritos submetidos serão avaliados através do sistema duplo-cego.

O resumo das notas de pesquisa deve ser redigido no formato IMRAD (introdução, materiais e métodos, resultados e discussão). O título da nota de pesquisa deve conter até 150 caracteres com espaços. Cada nota de rodapé deve conter no máximo 400 caracteres com espaços. As referências bibliográficas utilizadas serão apresentadas no final da nota de pesquisa, listadas em ordem alfabética obedecendo ao padrão Harvard autor-data.

As contribuições devem ser submetidas aos Editores através do endereço eletrônico: [oelites@gmail.com](mailto:oelites@gmail.com)

Copyright© 2016



observatory of brazilian political and social elites  
núcleo de pesquisa em sociologia política brasileira (nusp)

**Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR. ISSN 2359-2826**

editores: Adriano Codato (ufpr); Wellington Nunes (ufpr)

conselho editorial: Bruno Bolghesi (ufpr); Bruno Speck (usp); Cláudio Gonçalves Couto ( fgv-sp); Débora Messenberg (unb); Emerson Cervi (ufpr); Ernesto Seidl (ufsc); Flávio Heinz (ufpr); Frederico Almeida (unicamp); Lucas Massimo (ufpr); Luiz Domingos Costa (uninter/puc-pr); Maria Teresa Kerbauy (unesp); Paulo Roberto Neves Costa (ufpr); Pedro Floriano Ribeiro (ufscar); Renato Monseff Perissinotto (ufpr); Samira Kauchakje (puc-pr)

Financiamento: CNPq. Processo n. 477503/2012-8

**observatório de elites políticas e sociais do brasil**

universidade federal do paraná – ufpr

núcleo de pesquisa em sociologia política brasileira – nusp

rua general carneiro, 460 sala 904

80060-150, curitiba – pr – brasil

Tel. + 55 (41)33605098 | Fax + 55 (41)33605093

E-mail: [oelites@gmail.com](mailto:oelites@gmail.com) ▪ URL: <http://observatory-elites.org/>

*One of the purposes of the observatory of elites is to condense knowledge and aggregate scholars in this field of study in Brazil through the sharing of information.*

## **Rights and Permissions**

All rights reserved.

The text and data in this publication may be reproduced as long as the source is cited.  
Reproductions for commercial purposes are forbidden.

The **observatory of brazilian political and social elites** disseminates the findings of its work in progress to encourage the exchange of ideas. The papers are signed by the authors and should be cited accordingly. The findings, interpretations, and conclusions that they express are those of the authors and not necessarily those of the **observatory of brazilian political and social elites**.

**Newsletters** are available online at <http://observatory-elites.org/> and subscriptions can be requested by email to [oelites@gmail.com](mailto:oelites@gmail.com).