

38º Encontro Anual da ANPOCS

GT 13 Elites e Espaços de Poder

**VISÕES DO ESTADO:**

**PERCEPÇÕES DOS DIRIGENTES PÚBLICOS**

**BRASILEIROS NOS ÚLTIMOS VINTE ANOS**

**(1993-2013)**

**Por**

**Barbara Goulart**

2014

## **RESUMO**

O presente trabalho busca analisar as percepções dos dirigentes públicos brasileiros, tentando compreender melhor os valores e opiniões daqueles que têm poderes decisórios na administração do Estado. Os dirigentes são atores centrais no processo político do país e suas percepções e decisões têm impacto na formulação das políticas públicas. Enquanto que os políticos eleitos aprovam as políticas e as medidas do governo, são os dirigentes que as formulam e as colocam em prática, definindo os meios pelos quais serão implementadas. Assim, os dirigentes podem persuadir na adoção ou no rechaço de diversas estratégias políticas.

O objetivo do trabalho é analisar as percepções dos dirigentes nos últimos vinte anos. Para isso analiso dois surveys, um realizado em 1993 pelo IUPERJ e outro em 2013 pelo NIED/UFRJ. Ao longo do texto, pretendo responder a três perguntas: Como os dirigentes públicos brasileiros veem o papel do Estado na área econômica? Como eles veem o papel do Estado na área social? Quais são as mudanças e continuidades nas percepções dos dirigentes públicos nos últimos vinte anos?

## **INTRODUÇÃO**

O termo dirigente público surgiu para designar aqueles que ocupam cargos nomeados no alto escalão do Executivo (PACHECO, 2002). Assim, os cargos de gerência pública não são cargos eleitos. Em geral, os dirigentes são compreendidos como o grupo social e político responsável pela execução das leis e regras do Estado, além de outras decisões governamentais, contribuindo para a formulação das políticas externas e domésticas. Os dirigentes públicos são considerados atores essenciais na alocação de recursos entre forças políticas competitivas. (DOLAN e ROSENBLOOM, 2003, pg. 3) Possuindo papel central na administração estatal, eles formam parte do poder Executivo, dividindo suas funções com os políticos eleitos, também atores centrais nas democracias modernas.

O presente trabalho busca analisar as percepções dos dirigentes públicos brasileiros, tentando compreender os valores e opiniões daqueles que têm poderes decisórios na administração do Estado. Existem poucos estudos sobre as percepções dos dirigentes, já que a maioria foca em questões sobre perfil profissional e recrutamento (PACHECO, 2002). O pressuposto deste estudo é que as percepções e avaliações desta elite do Estado têm impacto na formulação e implementação das políticas públicas. Enquanto que os políticos eleitos aprovam as políticas e as medidas do governo, são os dirigentes que as formulam e as colocam em prática, definindo os meios pelos quais

serão implementadas. Assim, os dirigentes podem persuadir na adoção ou no rechaço de diversas estratégias políticas. (SKRENTNY, 2006, pg. 1763) Entretanto, saliento que as percepções dos dirigentes não são uma variável independente, pois a cultura influencia conjuntamente com outros fatores. Como afirmaram Moore e Hossain (2005), a cultura pode ser vista como um grupo de orientações formadas e reformadas em interação mútua com outras variáveis institucionais e materiais. (MOORE e HOSSAIN IN. REIS e MOORE, 2005, pg. 199)

Aqueles que ocupam cargos de gerência pública possuem maior poder político do que aqueles que fazem parte apenas da burocracia profissional, e os dirigentes estão nos altos escalões da administração pública. Como intermediários, os dirigentes públicos atuam entre as esferas política e burocrática. Eles fazem parte da equipe do Executivo – tanto federal, quanto estadual e municipal – e no Brasil são cargos de livre nomeação. (PACHECO, 2002) A nomeação do dirigente público pode ocorrer por motivos técnicos ou por motivos políticos. Assim, os dirigentes têm perfis variados, possuindo carreiras prévias distintas. Enquanto que alguns têm experiência política, outros têm perfil mais técnico.

Abordo a relevância de se estudar não apenas o recrutamento dos dirigentes públicos, mas também as suas preferências políticas. Os dirigentes não apenas cumprem regras, mas têm também poderes decisórios. Por isso, pressuponho que é extremamente válida a análise das percepções dos dirigentes públicos brasileiros, pois suas preferências pessoais afetam indiretamente o trabalho que cumprem. Nesse caso é importante analisar o que os dirigentes pensam sobre as diversas políticas públicas implementadas no Brasil, pois elas são implementadas por eles próprios. (SCHNEIDER, 1988, pg. 91) Proponho depois uma questão de pesquisa onde seja possível analisar as percepções dos dirigentes públicos brasileiros nas últimas décadas.

O presente paper constitui a análise dos dados de dois surveys. O primeiro, realizado em 1993 pelo IUPERJ e o segundo, com dados inéditos, realizado em 2013 pelo NIED/UFRJ. A partir da análise dos dados, busco responder três perguntas: Quais são as mudanças e continuidades nas percepções dos dirigentes públicos nos últimos vinte anos? Como eles veem o papel do Estado na área econômica? Como eles veem o papel do Estado na área social? Na conclusão do trabalho discuto as implicações dos resultados encontrados para os estudos sobre gerência pública no Brasil.

Por meio da presente pesquisa, será possível descobrir o ponto de vista dos dirigentes públicos brasileiros, desvendando as suas avaliações sobre o trabalho que cumprem e o Estado que representam. Assim, será possível entender como eles constroem suas categorias de pensamento, focando em como corroboram as suas próprias ações na arena política, e como justificam seus atos. Enquanto que os políticos eleitos representam o governo no poder, é possível dizer que os ocupantes de cargos de direção na administração pública representam o próprio Estado. Portanto, analisar o que pensam os dirigentes públicos do Brasil é também uma forma de compreender quais são as visões do próprio Estado brasileiro.

## **UMA QUESTÃO DE PESQUISA**

A maioria dos estudos clássicos sobre burocracia são análises de caráter institucional. Com o advento do fenômeno da gerência pública, diversos autores passaram a incorporar nessa seara sociológica os estudos sobre recrutamento e qualidades profissionais, ampliando o escopo de análise sobre administração pública. Entretanto, o presente trabalho pretende mostrar que para analisar a burocracia, é relevante olhar não apenas para as características institucionais da organização, mas também para as percepções daqueles que fazem parte da instituição.

Incorpo na minha análise sobre gerência pública não apenas o eixo institucional, mas também o eixo cultural de pesquisa. Assim, analiso a gerência pública não apenas como uma instituição burocrática, mas também como uma esfera administrativa com uma cultura política própria. Logo, considero necessário compreender as atitudes das pessoas que fazem parte da burocracia. Como afirmou Olsen (2005), a burocracia teria sua própria '*raison d'être*', possuindo princípios normativos e organizacionais peculiares. "Ela é a expressão dos valores culturais e de uma forma de governo com valor intrínseco". (OLSEN, 2005, pg. 3) Sublinho que mostrar o que pensam aqueles que participam do próprio Estado, pode iluminar as análises sobre os princípios que guiam a sua atuação, principalmente na formulação de políticas públicas.

Pretendo me inserir nesse campo de estudo analisando as percepções dos dirigentes públicos brasileiros em dois momentos, 1993 e 2013. Analisar esses dois

períodos é de significativa relevância, pois representam dois momentos distintos de atuação do Estado brasileiro. Apesar de a esfera estatal ter ampla atuação nesses dois períodos, os anos 1990 foram marcados por uma maior liberalização econômica, ocorrendo a abertura do mercado brasileiro e a privatização de diversas empresas estatais. Enquanto isso, os anos 2000 foram marcados por um maior intervencionismo de Estado na área econômica, resultando também em um maior investimento em políticas de redistribuição de renda. Assim, 1993 e 2013 representam dois momentos distintos do Estado brasileiro. Analisar se as percepções dos dirigentes permaneceram iguais ou mudaram nesses dois contextos distintos do Estado brasileiro pode ser bastante esclarecedor, pois revela rupturas e continuidades na cultura administrativa brasileira.

Sublinho que como trabalho com surveys, não será possível analisar os mecanismos causais que podem levar a mudanças de percepções dos dirigentes públicos. Assim, não será possível afirmar se a cultura política dos dirigentes afeta a formulação das políticas públicas, ou se o contexto nacional influencia a percepção dos dirigentes, por exemplo. Portanto, tenho como objetivo apenas a análise das mudanças e continuidades na maneira de pensar desse grupo.

Incorporo na análise dois temas importantes para o contexto político, econômico e administrativo brasileiro. A primeira questão de análise trata sobre as percepções dos dirigentes sobre o papel do Estado, focando na área econômica. Assim, saberemos se eles preferem uma maior ou menor atuação do Estado na economia. Exploro essa questão no caso brasileiro, em um contexto administrativo onde o fenômeno da gerência pública já se estabeleceu, comparando o período de democratização e o período atual.

A segunda questão de análise também é bastante relevante para o contexto brasileiro. Como os dirigentes são atores centrais no processo de formulação de políticas públicas, pretendo analisar o que eles pensam sobre questões concernentes às políticas sociais, principalmente para o combate a pobreza e desigualdade no Brasil. Nesse caso, dialogo com os estudos sobre as percepções das elites sobre pobreza e desigualdade, como Reis e Moore (2005) e Reis (2000).

Para que todas essas questões possam ser respondidas, utilizo dados do survey sobre lideranças – políticas, burocráticas, empresariais e sindicais – realizado em

1993/94, e parcialmente atualizado em 2013/14 (em campo). O survey de 1993 foi realizado pelo IUPERJ. O survey de 2013 foi realizado pela equipe do NIED/UFRJ. Por meio desses dados, poderei também analisar possíveis mudanças nas percepções dos dirigentes públicos nos últimos vinte anos.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA**

Empiricamente, o objetivo da pesquisa é comparar os resultados dos surveys de 1993 e 2013. Assim, para além do que foi exposto acima, é importante se ater à questão temporal que subjaz todas as outras perguntas presentes na pesquisa. Logo, a pergunta principal do trabalho é:

- *Quais são as mudanças e continuidades nas percepções dos dirigentes públicos nos últimos vinte anos?*

Os diferentes contextos político e econômico de 1993 e 2013 nos fazem pensar que houve algumas mudanças. As diferentes propostas ideológicas do Estado brasileiro nos dois períodos analisados indicam mudanças também nas percepções daqueles que o representam. Entretanto, a análise das permanências nas percepções dos dirigentes públicos também é igualmente válida, pois indicam aspectos da cultura administrativa brasileira que vão além das mudanças governamentais. Assim, iluminarão questões do próprio Estado brasileiro, mostrando os valores que persistem mesmo após as diversas variações ideológicas e mudanças de contexto.

É importante sublinhar que os ocupantes dos cargos em 1993 não são os mesmos de 2013. Logo, o estudo não considera mudanças individuais de percepções, mas objetiva analisar as diferentes percepções daqueles que ocupam posições de gerência pública no Brasil em 1993 e 2013. Com essas questões em mente, pretendo também responder às duas perguntas delineadas na seção anterior:

- *O que eles pensam sobre o papel do Estado na área econômica?*
- *O que eles pensam sobre o papel do Estado na área social?*

Sublinho que os dados disponíveis não possibilitam uma análise sistemática dos mecanismos causais das possíveis mudanças ocorridas entre 1993 e 2013. Assim, os

dados podem mostrar se houve mudanças entre os dois períodos analisados, mas não os motivos que as causaram.

## **INFORMAÇÕES SOBRE OS SURVEYS**

Os dados aqui presentes são resultantes do survey realizado pelo IUPERJ entre os meses de outubro de 1993 e maio de 1994.<sup>1</sup> Os dados foram os mesmos utilizados nas pesquisas de Lima e Cheibub (1994) e Reis e Cheibub (1996), estando também presente no trabalho de Reis e Moore (2005) e Reis (2000). O survey de 2013 foi formulado e realizado pelo NIED/UFRJ e ainda não foi utilizado em pesquisas publicadas, ou seja, trata-se de dados inéditos. Os resultados completos dos surveys foram disponibilizados em formato SPSS e eu utilizei os dados do meu interesse, formulando as tabelas da presente pesquisa.

As duas pesquisas – de 1993 e 2013 – foram realizadas com as elites estratégicas do país, incluindo congressistas, altos administradores públicos, empresários e líderes sindicais. Em 1993, foram realizadas entrevistas com 54 congressistas, 95 empresários, 82 líderes sindicais e 89 altos administradores públicos, totalizando 320 entrevistas. No caso da burocracia, foram analisados os indivíduos que ocupavam posição estratégica no setor público federal, exercendo controle direto sobre diferentes recursos sociais, possuindo também “poder diferenciado nos processos de decisão política e econômica no país”. (LIMA e CHEIBUB, 1994, pg. 5) Ou seja, foram entrevistados os dirigentes públicos.

A amostra de entrevistados para o survey de 2013 também inclui empresários, parlamentares e administradores públicos. Entretanto, só estão disponíveis para análise os dados concernentes aos dirigentes públicos.<sup>2</sup> A amostra dos dirigentes inclui apenas aqueles no segundo e terceiro escalão da administração do Executivo federal<sup>3</sup>. O grupo é formado por secretários-executivos, chefes de gabinete, subsecretários, diretores de departamento, coordenador-geral e ouvidores, totalizando 60 entrevistas. A amostra privilegiou aqueles que faziam parte de setores da área de desenvolvimento, agricultura

---

<sup>1</sup> Para dados mais completos sobre a pesquisa olhar Lima e Cheibub (1994), ou se quiser outra análise sobre os burocratas olhar Reis e Cheibub (1996).

<sup>2</sup> Até o momento da análise, as entrevistas com os outros grupos ainda não haviam sido concluídas.

<sup>3</sup> No survey de 2013/14 não foram incluídos os líderes sindicais.

e comércio. Infelizmente, ainda não estão disponíveis para análise os dados sobre os outros setores da elite. Assim, mostrarei apenas os dados concernentes aos dirigentes públicos.

Seguindo o método de survey, quase todas as perguntas realizadas foram fechadas, com possibilidades de resposta limitadas. É importante notar que algumas das questões presentes no survey de 1993 não estavam presentes no survey de 2013 e vice versa. Apesar das temáticas tratadas nos dois períodos serem as mesmas, um grande número das questões foi formulado de maneira distinta nos dois períodos analisados. Nestes casos, optei por analisar os dados separadamente. Assim, a pesquisa utilizará estatísticas descritivas para comparar os dados dos surveys.

### **O QUE PENSAM SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA ÁREA ECONÔMICA?**

Agora que sabemos a relevância tanto do fator técnico quanto do fator político para os dirigentes, será necessário investigar afinal quais são as preferências políticas dos membros da administração pública brasileira. Mostro na presente seção que os dirigentes públicos brasileiros parecem ser bastante politizados na área econômica. Seja defendendo medidas liberais ou medidas intervencionistas na economia, os dirigentes brasileiros não são politicamente neutros.

Os anos 1990 foram marcados pela tentativa de instalar no país uma estratégia mais liberal na economia. Nesse caso, foi formulado um novo projeto nacional onde a ação do Estado era pautada pela lógica do mercado. (BOSCHI, 2010, pg. 93) Apesar deste projeto só atingir seu auge durante o governo Fernando Henrique Cardoso, os dados mostram que indícios de preferência entre as elites pela abertura econômica já eram sentidos no início da década. As opiniões dos dirigentes públicos de 1993 tendem a estar de acordo com as medidas liberalizantes do período que favoreciam a abertura econômica – e consonantes com as elites políticas e empresariais. Na Tabela 6, vemos que os dirigentes favorecem a desregulamentação da economia, assim como membros de outros setores.



**Tabela 6**

**1993: Para desenvolvimento econômico é necessário desregulamentar a economia %**

	Importante	Irrelevante	Prejudicial
Congressistas	73,9	15,2	10,9
Dirigentes públicos	78,2	10,3	11,5
Empresários	97,8	1,1	1,1
Líder sindical	24,7	22,2	53,1
Total	69,2	11,5	19,3

**Fonte: IUPERJ 1993/4: Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento**

Saliento que quase 80% dos dirigentes públicos entrevistados acredita ser importante a desregulamentação econômica. Vemos que em 1993 outras políticas características de governos liberais também eram apoiadas pelos dirigentes, como por exemplo, a defesa da privatização de empresas estatais.

**Tabela 7**

**1993: Para desenvolvimento econômico é necessário privatizar empresas estatais %**

	Importante	Irrelevante	Prejudicial
Congressistas	73,2	4,9	22
Dirigentes públicos	81	17,9	1,2
Empresários	96,7	3,3	0
Líder sindical	28,6	23,4	48,1
Total	69,2	13	16,1

**Fonte: IUPERJ 1993/4: Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento**

Perguntados sobre a questão das privatizações, também vemos que os entrevistados de 1993 acham que é uma medida necessária. Mais de 80% dos dirigentes

entrevistados acredita que a privatização é importante. Sabemos também que essas mesmas privatizações se tornariam mais frequentes no governo posterior de Fernando Henrique Cardoso (BOSCHI, 2010), implementando na prática as medidas defendidas pelos setores da elite, incluindo os dirigentes.

Resultados distintos são encontrados no survey de 2013, mostrando diferentes percepções dos dirigentes públicos do governo Dilma Rousseff. O survey de 2013 mostra uma queda no número de entrevistados que defende as privatizações, mas o número ainda continua relevante.

**Tabela 8**

**2013: O governo deveria continuar com o programa de privatizações %**

	Concorda	Nem concorda, nem discorda	Discorda
Dirigentes públicos	50	6,7	43,3

**Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade**

Apesar do número de entrevistados que defende as privatizações continuar alto (50%), quase metade dos dirigentes se mostram contra as privatizações, totalizando 43,3%. Enquanto isso, em 1993, menos de 2% dos dirigentes defendia essa posição. Assim, em 2013, quase metade dos dirigentes entrevistados defende a manutenção de empresas estatais, evitando que a produção de serviços esteja submetida totalmente ao setor privado.

Sublinho que apesar de diversas empresas terem sido privatizadas ao longo dos anos, o suporte do Estado ainda pode ser considerado fundamental para a sua manutenção. Estudos recentes mostram que todas as 30 maiores empresas multinacionais do Brasil em 2008 já tinham recebido financiamento do BNDES, um dos grandes agentes do processo de privatização no Brasil. (ALMEIDA e SCHNEIDER, 2012, pg. 27) Apenas cinco dessas 30 maiores firmas não tem parcerias ou ações compartilhadas com o governo e mais de 80% das maiores multinacionais são parcialmente estatais. (ALMEIDA e SCHNEIDER, 2012, pg. 27) Assim, mesmo entre

aqueles que defendem as privatizações, o Estado ainda pode ser considerado um ator central nesse processo. Sugiro então que isso não significa necessariamente uma preferência pela redução do Estado. Essa hipótese será analisada nas próximas páginas.

A Tabela 9 mostra que um pouco mais da metade dos dirigentes entrevistados é a favor da diminuição da regulamentação governamental sobre os negócios privados.

**Tabela 9**

**2013: Diminuir a regulamentação governamental sobre os negócios privados %**

	A favor	Nem a favor e nem contra	Contra
Dirigentes públicos	53,3	5	38,3

**Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade**

Vemos então que 53,3% dos entrevistados<sup>4</sup> em 2013 acredita ser necessário diminuir a regulamentação governamental. Apesar de o número ser significativo, é um pouco menor do que os 78% vistos em 1993. Saliento que também é necessário levar em consideração a formulação das perguntas utilizadas nos questionários, que diferem bastante. A pergunta de 1993, perguntava sobre a desregulamentação da economia, implicando de fato uma preponderância do Mercado no setor econômico e uma baixa participação do Estado. Enquanto isso, em 2013 a pergunta não foi sobre desregulamentação, mas sim sobre diminuição da regulamentação.

Assim, apesar de as respostas mostrarem uma preferência por uma menor regulamentação, não se pode dizer qual é o grau preferencial de diminuição. É possível que os entrevistados acreditem ser necessário algum grau de regulamentação, mas apenas menor do que o atual. É interessante apontar que mesmo com uma pergunta mais radical em 1993, um número maior de entrevistados concordou com a desregulamentação da economia naquele período do que com a diminuição da regulamentação em 2013.

---

<sup>4</sup> Nos dados originais, as respostas foram divididas em “totalmente a favor” e “a favor”, mas aqui esses números foram somados. O mesmo foi feito com “totalmente contra” e “contra”.

A Tabela 11 abaixo mostra que os dirigentes do governo Dilma Rousseff defendem a manutenção de uma forte relação entre o Estado e as grandes empresas privadas brasileiras. Oportunidades de parceria entre o Estado e o setor privado, como aquelas promovidas pelo BNDES, são defendidas pelos dirigentes.

**Tabela 11**

**2013: O governo deveria fazer mais parcerias com empresas privadas %**

	Concorda	Nem concorda, nem discorda	Discorda
Dirigentes públicos	75	13,3	11,7

Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade

Nesse caso, é importante salientar que o que se defende não é uma completa estatização dos serviços públicos, mas a busca pela complementaridade entre os setores público e privado. O excessivo controle estatal nos negócios privados é criticado no survey de 2013, como indicado pela Tabela 12 abaixo.

**Tabela 12**

**2013: O Estado deveria controlar mais o trabalho das empresas privadas %**

	Concorda	Nem concorda, nem discorda	Discorda
Dirigentes públicos	21,7	5	73,3

Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade

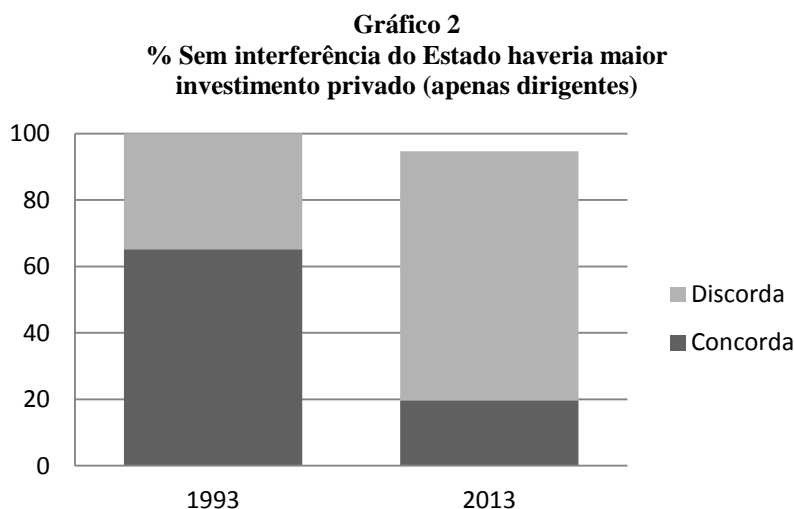
Os dados permitem analisar o que pensam os dirigentes públicos sobre as chamadas PPPs (Parcerias Público-Privadas), implementadas no governo Lula<sup>5</sup>. Elas surgiram como forma de desacelerar o processo de privatização das empresas estatais, promovendo uma mudança na forma como o Estado se relaciona com as empresas privadas, mas mantendo uma estratégia liberal na área econômica. Argumento que as

<sup>5</sup> A lei que regulamenta as PPPs foi aprovada em 2004 no Congresso Nacional.

PPPs são vistas de forma positiva pelos dirigentes públicos, pois 75% dos entrevistados aprovam as oportunidades de parceria entre a esfera pública e a privada (Tabela 11).

Enquanto que nos anos 1990, as empresas eram privatizadas de forma total, excluindo a esfera estatal do âmbito do mercado, nesse novo contexto político o Estado mantém o papel de dirigente e condutor do processo de crescimento econômico. O próprio Estado faz parte dos investimentos e garante a rentabilidade mínima para as empresas privadas, que se convertem em empresas exploradoras dos serviços públicos. (SALLUM JR., 2008, pg. 217) Nesse contexto, o Estado é visto como agente do crescimento econômico, estimulando o setor privado. (BOSCHI, 2010) O projeto continuou em prática no governo de Dilma Rousseff.

Analisando de forma mais direta os resultados nos dois surveys para uma mesma pergunta, vemos claramente mudanças nas percepções sobre o projeto econômico brasileiro. Enquanto que em 1993 a maioria defende uma menor interferência do Estado na economia, em 2013 encontramos resultados opostos.



Fonte: IUPERJ 1993/4: Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento e NIEDUFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade

Assim, de inspiração keynesiana, a perspectiva novo-desenvolvimentista defendida pelo governo em 2013 prega que a participação do próprio Estado na economia estimularia o crescimento do setor privado. Enquanto isso, na perspectiva liberal defendida em 1993, acreditava-se que seria apenas com a redução do Estado que o setor privado poderia prosperar.

Sinalizo, novamente, que os dados não mostram mudanças individuais de percepções entre 1993 e 2013, pois os ocupantes dos cargos durante a primeira amostra não eram mais dirigentes em 2013. Entretanto, os dados sinalizam que o perfil dos dirigentes nomeados tende a estar de acordo com o perfil do próprio governo que os nomeou. Assim, é visível a influência da política e do fator ideológico nas nomeações para gerência pública, pois o dirigente nomeado tende a ter posicionamentos políticos semelhantes àqueles defendidos pelo governo no poder. Assim, o Executivo se recompõe de acordo com as necessidades políticas do novo governo. Portanto, os dados tendem a confirmar a hipótese de Schneider (1993) de que há profundas mudanças na direção do Estado brasileiro quando um novo partido toma poder, levando a alterações também na esfera administrativa brasileira.

Além de sinalizar mudanças nas percepções dos membros da gerência pública entre 1993 e 2013, é possível ver também uma interpolarização nas respostas, com uma grande discordância entre os dirigentes. Apesar de os dados mostrarem mudanças entre 1993 e 2013, sinalizando uma maior preferência por políticas liberais nos anos 1990 e uma maior preferência por políticas intervencionistas em 2013, ainda há um grande número de entrevistados que não segue essa tendência. Apesar das mudanças nas percepções dos dirigentes, há uma significativa continuidade na heterogeneidade das respostas.

Esse dado é ainda mais relevante no survey de 2013, onde alguns dirigentes preferiram medidas mais liberais àquelas praticadas pelo Estado naquele momento. Essa informação confirma as análises que mostram a diversidade de backgrounds dos membros da gerência pública brasileira (PACHECO, 2002), o que parece resultar em diferentes preferências políticas. Os dados também parecem confirmar a questão da volatilidade estatal, apontada por Schneider (1993), onde no Brasil não há um consenso nas políticas públicas que devem ser seguidas pelo Estado, resultando em insegurança política e econômica na administração estatal.

A presença de dirigentes que discordam das políticas defendidas pelo governo no poder pode se dar por dois motivos. Primeiramente porque muitos ocupantes dos cargos são de carreira técnica, tendo sido nomeado não por fazer parte da base aliada governante, mas por ter qualidades profissionais que independem de suas preferências políticas. Em segundo lugar, a grande variedade de respostas nas entrevistas pode

resultar também da própria heterogeneidade da base aliada dos governos, que deve ser contemplada nas escolhas para cargos de gerência pública. (LOUREIRO e ABRÚCIO, 1999, pg. 85)

Nos dois períodos analisados, as respostas dos dirigentes públicos são bastante variadas, não havendo um consenso nos posicionamentos políticos dos entrevistados. Entretanto, vemos uma significativa tendência a preferir medidas liberais no survey de 1993 e preferir medidas intervencionistas em 2013. Assim, grande parte dos dirigentes tem preferência por políticas na área econômica que estão de acordo com aquelas defendidas pelo governo no poder.

### **O QUE PENSAM SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA ÁREA SOCIAL?**

Na literatura sociológica há uma gama de textos que mostram a importância do Estado no desenvolvimento brasileiro. (REIS, 1988; DINIZ, 2011; BOSCHI, 2010; CARVALHO, 2001) Ao longo dos anos, a questão social adquiriu preponderância na agenda estatal. Nesse contexto, o Estado foi visto como responsável pela provisão de serviços sociais básicos, contribuindo para a diminuição da pobreza e desigualdade e o aumento da qualidade de vida da população de baixa renda. (REIS e MOORE, 2005)

As políticas de distribuição de renda são características dos governos desenvolvimentistas, sendo muitas vezes combatidas em governos mais liberais, onde a questão da liberdade individual adquire preponderância sobre a igualdade social. (SICSÚ, DE PAULA e MICHEL, 2005) Entretanto, os dados mostram que os entrevistados em 1993 ainda colocavam a distribuição de renda como questão central no debate brasileiro, sinalizando a importância do Estado na área social do país.

Entre os argumentos contra políticas de distribuição de renda, já foi dito que os indivíduos mais competentes estariam em posição de desvantagem frente aos beneficiados pelo programa, pois os últimos teriam uma renda extra. Na Tabela 13 abaixo vemos que a grande maioria dos dirigentes públicos entrevistados em 1993 discorda do fato de que políticas públicas de distribuição de renda prejudicam os competentes.

**Tabela 13****1993: Distribuição de renda prejudica os competentes %**

	Concordo	Discordo
Congressistas	22,3	76
Dirigentes públicos	13,5	83,2
Empresários	27,3	70,5
Líder sindical	13,4	86,6
Total	19	78,5

**Fonte: IUPERJ 1993/4: Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento**

É possível perceber que políticas públicas de distribuição de renda não são vistas de forma negativa pelos dirigentes. Resultados similares são obtidos quando se pergunta se distribuição de renda é populismo.

**Tabela 14****1993: Distribuição de renda é populismo %**

	Concordo	Discordo
Congressistas	20	80
Dirigentes públicos	22,5	77,6
Empresários	50	50
Líder sindical	29,6	70,3
Total	32,1	68

**Fonte: IUPERJ 1993/4: Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento**

Assim, o argumento de que as políticas de distribuição de renda servem apenas para ganhar voto popular – e não têm valor social – não é corroborado pelos dirigentes em 1993. Vemos que mais da metade dos entrevistados discorda da afirmativa de que distribuição de renda é populismo, e entre os dirigentes esse número é de quase 80%.



Assim, é interessante perceber que antes mesmo da formulação de políticas distributivas como os programas Fome Zero, Bolsa Escola, Bolsa Família, etc., essas questões já estavam em voga. Podemos dizer então que as políticas que seriam depois implementadas por governos específicos já eram objeto de debate muito antes, fazendo parte de uma verdadeira discussão sobre o papel do Estado.

Como vemos na Tabela 15 abaixo, mais de 90% dos dirigentes públicos entrevistados já acreditavam em 1993 que políticas de distribuição de renda eram necessárias no Brasil. Vemos que apenas os empresários são mais reticentes sobre a validade das políticas de distribuição de renda.

**Tabela 15**

**1993: Políticas de distribuição de renda são necessárias ou devem ser evitadas? %**

	Devem ser evitadas	São necessárias
Congressistas	4,1	95,9
Dirigentes públicos	8,4	91,6
Empresários	40,2	59,8
Líder sindical	10,4	89,6
Total	17,6	82,4

**Fonte: IUPERJ 1993/4: Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento**

Para os dirigentes entrevistados, é por meio da criação de políticas públicas específicas, envolvendo a distribuição de renda, que seria possível melhorar as condições sociais dos brasileiros. Mais de 90% dos dirigentes entrevistados acredita que as políticas de distribuição de renda são necessárias no Brasil. Ademais, percebemos que os dirigentes públicos acreditam ser função do Estado a resolução dos problemas sociais do país. Os programas de distribuição de renda são formulados pelo próprio Estado, visto como principal responsável pelo combate à pobreza e desigualdade.

**Tabela 16****1993: Primeira causa da pobreza? %**

	Congressistas	Dirigentes públicos	Empresários	Líder sindical	Total
Não cumprimento das funções sociais do Estado	25,5	25	32,2	20,7	26
Falta de consciência social das elites	11,8	23,9	10	7,3	13,5
Falta de vontade política	23,5	18,2	20	18,3	19,6
Desenvolvimento econômico insuficiente	9,8	17	18,9	4,9	13,2
Monopolização de oportunidades por poucos	9,8	6,8	3,3	12,2	7,7
Lógica do sistema capitalista	7,8	4,5	0	23,2	8,7
Recessão	7,8	3,4	15,6	8,5	9
Falta de empenho dos pobres	0	1,1	0	2,4	1
Necessidade de concentração de renda nesse estágio de desenvolvimento	3,9	0	0	2,4	1,3

**Fonte: IUPERJ 1993/4: Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento**

Como mostrado acima, o não cumprimento das funções sociais do Estado é visto como uma das grandes causas da pobreza, principalmente entre os dirigentes públicos entrevistados, aparecendo em primeiro lugar e somando 25% das respostas. Nesse caso, na visão dos entrevistados, as causas da pobreza e desigualdade não seriam de caráter fatalista, pois seria possível combatê-las. A perspectiva dos dirigentes é chamada por Reis (2000) de “percepção voluntarista da realidade”, pois eles admitem que seja possível mudar a conjuntura brasileira se os atores políticos agirem de acordo. Seria possível “mudar a realidade através da ação”. (REIS, 2000, pg. 148)

Entretanto, como também sinalizado pela autora, a característica mais marcante das respostas dos entrevistados é o papel atribuído ao Estado como principal responsável pelo combate à pobreza e desigualdade. (REIS, 2000, pg. 148) Ademais, até

mesmo a questão da falta de vontade política, somando 18,2% das respostas dos dirigentes, envolve até certo ponto o próprio Estado, já que esses entrevistados acreditam que são os políticos eleitos que deveriam se empenhar mais para a resolução dos problemas sociais do país. Esses políticos são os representantes do governo, eleito para governar o Estado. Assim, vemos que o Estado brasileiro aparece como a grande figura responsável pelo combate à pobreza e desigualdade no país.

A questão da falta de consciência social das elites merece ser comentada, pois aparece como a segunda opção mais escolhida entre os dirigentes (23,9%). A ideia de falta de consciência social das elites pode primeiramente nos remeter ao Estado, pois é possível que as elites mencionadas sejam aquelas que fazem parte da máquina estatal, como a elite política, por exemplo. Entretanto, o conceito de consciência social também remete a uma ideia de “interdependência entre os diferentes setores sociais” (REIS, 2000, pg.148), levando a uma busca por soluções coletivas e públicas para o problema da pobreza. Em 1993, a percepção dos dirigentes públicos brasileiros se assimila àquela encontrada em surveys realizados em países mais desenvolvidos.

Essa visão é muito comum na Europa, pois alude à sua História, onde as elites perceberam ainda no século XIX a sua própria responsabilidade no combate à pobreza e desigualdade em seus respectivos países, contribuindo posteriormente para a criação do Estado de Bem-Estar Social. (REIS, 2000, pg.148) Entretanto, é interessante perceber que no Brasil apenas entre os dirigentes públicos esse assunto é preponderante entre as respostas encontradas, pois ainda é pouco comum no Brasil a atribuição de responsabilidade social a atores não estatais.

Vemos que a postura de defesa dos programas de redistribuição de renda permanece em 2013, mesmo em um contexto político e econômico diferenciado. Em 2013 está em prática o Programa Bolsa-Família, criado em 2003 e implementado em 2004, no bojo do programa Fome Zero. O programa serviu como forma de racionalização dos mecanismos de transferência de renda no Brasil, servindo também para a consolidação de uma forma de benefício para a população de baixa renda que não seja vinculado às flutuações do mercado de trabalho. (CASTRO e MODESTO, 2010, pg. 7) Os dados mostram que a maioria dos dirigentes entrevistados em 2013 vê de forma positiva o programa.

**Tabela 17**

**2013: O Programa Bolsa Família estimula a economia %**

	Concordo	Não concordo, nem discordo.	Discordo
Dirigentes públicos	93,3	0	6,7

Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade

**Tabela 18**

**2013: O Programa Bolsa Família reduz a desigualdade %**

	Concordo	Não concordo, nem discordo.	Discordo
Dirigentes públicos	95	0	5

Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade

Assim, os dirigentes públicos consideram o Bolsa Família um instrumento válido para a redução da pobreza no Brasil, pois estimularia a economia local e reduziria a desigualdade. Os dados da Tabela 22 abaixo mostram que 95% dos entrevistados acredita que é necessário investir em programas de distribuição de renda. A pergunta realizada não foi diretamente sobre o Bolsa Família, mas os dados parecem mostrar que a grande maioria apoia o programa, percebendo os seus benefícios a longo prazo.

**Tabela 22**

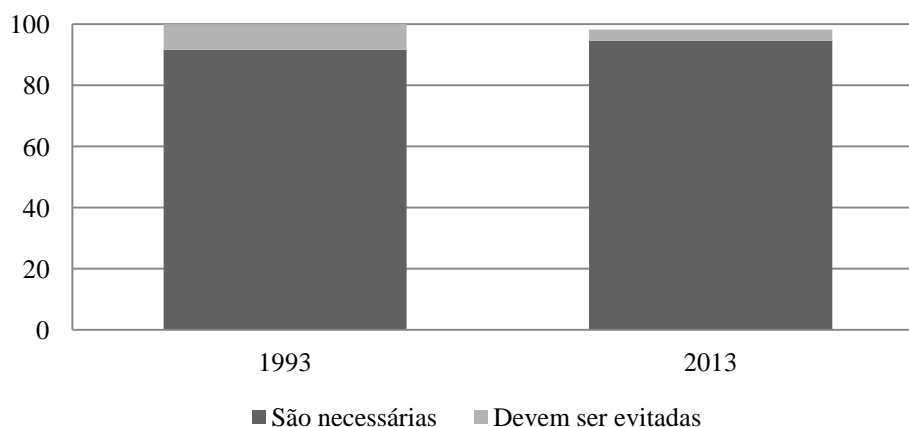
**2013: Políticas de distribuição de renda são necessárias ou devem ser evitadas? %**

	Devem ser evitadas	São necessárias
Dirigentes públicos	3,3	95

Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade

Comparando os dados de 1993 e 2013, vemos resultados similares sobre o que pensam os dirigentes públicos sobre as políticas de distribuição de renda. Em ambos os casos, mais de 90% dos dirigentes acredita que elas são necessárias no Brasil. O Gráfico 3 mostra os dados comparados.

**Gráfico 3**  
Políticas de distribuição de renda são necessárias ou devem ser evitadas? % (apenas dirigentes)



Fonte: IUPERJ 1993/4: Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento e NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade

Perguntados sobre quais são as causas da pobreza, os resultados de 2013 são um pouco diferentes daqueles encontrados em 1993.

**Tabela 23**

**2013: Primeira causa da pobreza? %**

	Dirigentes públicos
Menor preparo educacional dos pobres	28,3
Não cumprimento das funções sociais do Estado	21,7
Desenvolvimento econômico insuficiente	20
Falta de consciência social das elites	15
Falta de vontade política	13,3

Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade

A questão educacional aparece em primeiro lugar e o não cumprimento das funções sociais do Estado aparece apenas em segundo lugar. Entretanto a primeira opção, de falta de preparo educacional dos mais pobres, não estava presente no questionário de 1993, então os dados não podem ser comparados. Ainda assim, a questão estatal permanece importante, aparecendo em segundo lugar e somando quase 22% dos votos. A Tabela 24 abaixo confirma que os dirigentes entrevistados em 2013 também atribuem maior responsabilidade ao Estado, visto como ator principal no combate à pobreza e desigualdade no Brasil, enfatizando os resultados vistos em 1993.

**Tabela 24**

**2013: Quem é o principal responsável pelo combate à desigualdade e pobreza? %**

	Pessoas ricas	Governo	Sociedade civil organizada	Movimentos sociais
Dirigentes públicos	1,7	80	16,7	1,7

**Fonte: NIEDUFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade**

Mostro agora como os dirigentes públicos tendem a ver como prioritária a intervenção do Estado na área da saúde e da educação. A Tabela 24 abaixo confirma que grande parte dos entrevistados em 1993 acredita ser desejável e viável uma política de educação básica gratuita e universal.

**Tabela 27**

**1993: Educação básica gratuita e universal %**

	Inviável e indesejável	Viável mas indesejável	Desejável mas inviável	Viável e desejável
Congressistas	0	0	16,3	83,7
Dirigentes públicos	0	6,8	11,4	81,8
Empresários	1,1	2,2	10,9	85,9
Líder sindical	0	2,5	7,4	90,1
Total	3	3,2	11	85,5

**Fonte: IUPERJ 1993/4: Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento**

Vemos então que mais de 90% dos dirigentes entrevistados em 1993 acredita que a educação básica gratuita e universal é desejável. Apenas um pouco mais de 11% acreditava que essa política era inviável. Podemos dizer que, de todas as políticas analisadas pelos entrevistados, é essa a com maior unanimidade sobre a sua viabilidade empírica<sup>6</sup>. Como afirmou Moore e Hossain, “ninguém duvida da capacidade de se construir uma escola e encontrar professores dispostos a lecionar”. (MOORE e HOSSAIN, pg. 204 IN. REIS e MOORE, 2005) Assim, ninguém se oporia à educação.

Portanto, o que há de mais distinto na preferência por uma boa educação pública para o brasileiro é a própria unanimidade do assunto. Como afirmou Reis (2000), o investimento em educação aparece como a grande panaceia do problema brasileiro de pobreza e desigualdade. (REIS, 2000, pg. 147) É importante ressaltar o caráter universalista da educação, pois o serviço está sendo oferecido a todos e não redistribuído. Logo, não há ônus para a população mais abastada, da qual faz parte a maioria dos entrevistados dos setores da elite. Ademais, a presença de indivíduos com uma educação formal de melhor qualidade pode ajudar a própria economia do país, formando uma força de trabalho mais qualificada.

Em 2013, a questão da educação aparece com ainda maior entusiasmo e os dirigentes são unânimes em relação à viabilidade do projeto.

**Tabela 28**

**2013: É desejável melhorar a qualidade da educação básica fundamental? %**

	Sim	Não
Dirigentes públicos	100	0

**Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade**

<sup>6</sup> Outros dados do survey mostram que as questões referentes à reforma agrária, habitação popular, seguro desemprego, cotas, renda mínima, distribuição de alimentos, etc., tiveram um nível de aceitação muito menor entre os dirigentes.

**Tabela 29**

**2013: É viável melhor a qualidade da educação básica fundamental? %**

	Sim	Não
Dirigentes públicos	100	0

Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade

O caráter universalista das políticas sociais preferidas pelos dirigentes também se aplica à questão da saúde pública, que aparece junto com a educação como áreas de *policy intervention*. (REIS, 2000) Ou seja, áreas em que deve ter maiores políticas de intervenção social. Assim como na educação, as políticas na área da saúde são também universais, onde o serviço estaria disponível para todos, sem ser necessária uma redistribuição.

Analisando essa questão, percebemos que a maioria acredita ser necessário um sistema público de saúde gratuito, porém, muitos acreditam também ser inviável a sua execução. Apesar de o Sistema Único de Saúde (SUS) ter sido recentemente criado, na Constituição de 1988 (DRAIBE, 2003, pg. 71), um número considerável dos entrevistados de 1993 não parece acreditar muito na sua efetividade, somando quase 42%.

**Tabela 31**

**1993: Acesso universal gratuito a serviços de saúde %**

	Inviável e indesejável	Viável mas indesejável	Desejável mas inviável	Viável e desejável
Congressistas	2	0	40,8	57,1
Dirigentes públicos	0	3,4	41,6	55,1
Empresários	9,8	3,3	46,7	40,2
Líder sindical	0	4,9	17,3	77,8
Total	3,2	3,2	36,7	56,9

Fonte: IUPERJ 1993/4: Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento



Os dados mostram que apesar de um grande número de entrevistados acreditarem que o acesso universal e gratuito à saúde é desejável e possível (55,1%), um número também bastante alto acredita que seria inviável, apesar de desejável (41,6%). Resultados bastante similares são encontrados em 2013.

**Tabela 32**

**2013: É desejável assegurar acesso universal gratuito a serviços de saúde? %**

	Sim	Não
Dirigentes públicos	95	5

Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade

**Tabela 33**

**2013: É viável assegurar acesso universal gratuito a serviços de saúde? %**

	Sim	Não
Dirigentes públicos	68,3	31,7

Fonte: NIED/UFRJ 2013/14: Estratégias públicas e privadas de combate à desigualdade

Assim, apesar de quase todos os dirigentes entrevistados em 2013 serem a favor do acesso universal a serviços de saúde, um número significativo – quase 32% – acredita que seria inviável a sua execução. Mesmo assim, a maioria ainda acredita na sua viabilidade.

Percebemos que a elite brasileira já acreditava ser importante investir no Brasil em políticas na área social. Os dirigentes procuravam encontrar soluções para o problema da pobreza e desigualdade e como mostrei acima, essas soluções envolveriam a participação do Estado na formulação de políticas públicas mais eficientes. Como mostrado em outros trabalhos, o Estado é considerado no Brasil ator central no processo de favorecimento dos direitos sociais. (CARVALHO, 2011)

Sinalizo que as percepções dos dirigentes de 1993 são muito próximas daquelas dos dirigentes de 2013. Para eles, as políticas públicas de âmbito social deveriam estar

centradas em dois eixos: a redistribuição de renda e o investimento em áreas prioritárias para o desenvolvimento social do país, que são a saúde e a educação. Assim, investindo nessas áreas seria possível reduzir significativamente a pobreza e desigualdade no Brasil. Entretanto, para que isso aconteça, os dirigentes públicos também acreditam que seria necessária uma maior participação do Estado, visto como agente condutor do processo de melhoria social.

## CONCLUSÕES

O presente trabalho objetivou entender melhor as percepções dos dirigentes públicos brasileiros. Empiricamente, partindo dos dados de dois surveys, a pesquisa buscou responder três perguntas: (1) O que os dirigentes públicos brasileiros pensam sobre o papel do Estado na área econômica? (2) O que eles pensam sobre o papel do Estado na área social? (3) E quais são as mudanças e continuidades nas percepções dos dirigentes públicos nos últimos vinte anos?

Sobre a primeira pergunta, a análise mostra que os dirigentes públicos brasileiros parecem ter opiniões bastante definidas a respeito das principais questões do país, principalmente na área econômica. A ideia de que os dirigentes buscam ter opiniões ideologicamente neutras e estritamente técnicas para que possam exercer seu cargo não se aplica à realidade brasileira. Ademais, os dados mostram que a maioria dos dirigentes tende a concordar com as políticas praticadas pelo Estado no momento em que ocupam o cargo. Assim, preferiam medidas mais liberais na área econômica em 1993 e preferiam medidas mais intervencionistas na economia em 2013.

Sobre a segunda pergunta, vemos uma preferência pela ação estatal no âmbito social em todos os períodos analisados. Creio que essa característica, de defesa da função social do Estado, vai além do presente período, fazendo verdadeiramente parte da cultura política do país, desde a Era Vargas. (REIS, 1988; DINIZ, 2011) Isso não significa necessariamente que as políticas sociais são cumpridas pelo governo, entretanto, mostro que faz parte da cultura política dos dirigentes públicos, e também de outros setores do Brasil, acreditar que são prioridade e função do Estado solucionar essas questões. Todavia, vemos também que há uma descrença em relação à capacidade

do Estado em cumprir sua dita obrigação, já que muitos entrevistados acreditam que o Estado não as cumpre.

Pensando nas continuidades e mudanças nos últimos 20 anos, os resultados da presente pesquisa também mostram que as percepções dos dirigentes públicos tendem a estar minimamente de acordo com as linhas nacionais de atuação do Estado. De fato, percebemos que no survey realizado no final do governo Itamar Franco, grande parte dos dirigentes entrevistados preferiam medidas liberais na economia, buscando reduzir o Estado, desregulamentar a economia e privatizar empresas estatais. Corroboravam assim muitas das medidas defendidas pelo próprio governo na época e que seriam aprofundadas no governo posterior de Cardoso. Da mesma forma, na presidência de Dilma Rousseff a maioria dos dirigentes de seu governo apoia uma maior intervenção do Estado na economia, seguindo as ideias novo-desenvolvimentistas prevalecentes no período. Portanto, os dados evidenciam que uma maioria dos dirigentes públicos entrevistados estão de acordo com as preferências do governo no poder no momento de sua nomeação.

Talvez isso não ocorra por acaso, apenas como reflexo da conjuntura do país. É possível que isso seja resultado das políticas de nomeação para cargos públicos no Brasil. Os dirigentes são fundamentais para a formulação das diversas políticas públicas aprovadas pelo governo federal. Isso implicaria que é vantajoso ter no Estado indivíduos com posições similares àquelas defendidas pelo próprio governo no poder, facilitando o processo de implementação das leis. Portanto, como os ocupantes dos cargos de gerência pública são nomeados pelo governo, o governo tende a dar preferência pela nomeação de indivíduos com posicionamentos similares àqueles defendidos por ele próprio. O resultado seria uma maior uniformidade de perfil no Executivo, tanto eleito (o presidente) quanto nomeado (os dirigentes). Assim, é possível que as políticas de nomeação no Brasil estimulem que as percepções dos dirigentes estejam de acordo com as preferências do próprio governo eleito. Nesse caso, não inclui o Legislativo, que tem perfil mais diversificado e não decide sobre as nomeações para o Executivo. Todavia, os dados não são suficientes para confirmar essa hipótese.

Apesar de constituir um grupo menor de entrevistados, os dados mostram que um número significativo não segue essa tendência encontrada na maioria dos dirigentes. Apesar das denúncias de clientelismo nas nomeações (PACHECO, 2002), vemos que

pelo menos no discurso, as percepções dos dirigentes vão além de um simples apoio à coalizão governante, pois tem vários indivíduos que discordam das políticas praticadas pelo Estado.

Principalmente em 2013, vemos diversos dirigentes defendendo medidas liberais na economia, apesar de esse não ser o discurso do governo atual. Esse aspecto deve ser trabalhado de forma mais profunda em outras pesquisas, mas como apontado anteriormente, isso pode se dar pela própria heterogeneidade da base aliada governante. Apesar de o Executivo dar preferência para aqueles com posições próximas a ele, é necessário também nomear indivíduos indicados pela base aliada, para que seja possível manter a maioria no Congresso. (LOUREIRO e ABRÚCIO, 1999, pg. 85) Assim, alguns dirigentes devem ter opiniões próximas àquelas defendidas por outros partidos da coalizão governante, que tende a ser mais heterogênea no Brasil, principalmente no governo do PT. Ademais, é possível que um número significativo de dirigentes tenha sido nomeado exclusivamente pela sua capacidade técnica, tornando menos relevante os seus posicionamentos políticos para a sua nomeação.

Os dados também mostram que muitas das medidas apoiadas pelos dirigentes em 1993 foram depois implementadas ou aprofundadas no período posterior. As políticas liberais defendidas pelos dirigentes do governo Itamar Franco, se tornariam mais frequentes no governo posterior de Fernando Henrique Cardoso, aliado político de Itamar. Ao mesmo tempo, as políticas de redistribuição de renda defendidas pelos dirigentes nos dois períodos aqui analisados, se tornaram programas importantes tanto no governo de Cardoso quanto nos governos de Lula e Rousseff. Assim, os dados podem indicar uma possível influência das percepções dos dirigentes públicos na formulação de políticas públicas no momento atual e também posterior ao analisado.

Para concluir, sublinho que para entender quem são os dirigentes públicos brasileiros é necessário olhar não apenas para o seu perfil profissional, mas também para a sua dimensão subjetiva. Assim, temos que ir além da análise de seus currículos e experiências profissionais, analisando também as suas percepções e posicionamentos políticos, para que seja possível realmente compreender quem são os dirigentes públicos brasileiros. Só assim será possível entender as visões do próprio Estado brasileiro, do qual os dirigentes são seus representantes.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, Mansueto; SCHNEIDER, Ben Ross. Globalization, Democratization and the Challenges of Industrial Policy in Brazil. **Korean Development Institute, July, 2012.**

BOSCHI, Renato. “Corporativismo Societal, a Democratização do Estado e as Bases Social-Democratas do Capitalismo Brasileiro”. *Inteligência*, no. 48, pp.84-103. 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lucia. **Bolsa família 2003-2010: Avanços e desafios.** IPEA: Brasília, 2010.

DINIZ, Eli. “O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)”. **Revista Dados**, No. 4, vol. 54, 2011.

DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo social**, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares; CHEIBUB, Zairo Borges. **Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento.** Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1994.

LOUREIRO, Maria Rita, e ABRUCIO, Fernando. “Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso”. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, n° 41, out. 1999

OLSEN, Johan P. “Maybe it is time to rediscover bureaucracy.” **Journal of public administration research and theory**, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2005.

PACHECO, Regina Silvia. **Mudanças no Perfil dos Dirigentes Públicos no Brasil e Desenvolvimento de Competências de Direção.** In. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa Portugal, 8-11 Oct. 2002..

REIS, Elisa P. “Percepções da Elite sobre Pobreza e Desigualdade”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, 2000.

REIS, Elisa P. “O Estado Nacional como Ideologia: o caso brasileiro”. **Revista Estudos Históricos**, 1988.

REIS, Elisa P.; CHEIBUB, Zairo B. “Bureaucratic Elite, Political Culture, and Democratization in Brazil.” **Nova Economia**, v. 6, n. 1, p. 143-62, 1996.

REIS, E.P; MOORE, M. (eds.), **Elite Perceptions of Poverty and Inequality**, London: Zed Press, 2005.

SALLUM JR, Brasílio. Hegemonia Liberal, Desenvolvimentismo e Populismo. **Nueva Sociedad**, v. 217, p. 155-171, 2008.

SCHNEIDER, Ben Ross. Partly for sale: Privatization and state strength in Brazil and Mexico. **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, p. 89-116, 1988.

SCHNEIDER, Ben Ross. The career connection: A comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation. **Comparative Politics**, p. 331-350, 1993.

SICSÛ, João; DE PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renaut. **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Manole, 2005.

SKRENTNY, John D. “Policy-Elite Perceptions and Social Movement Success: Understanding Variations in Group Inclusion in Affirmative Action,” **American Journal of Sociology**. Vol. 111. pg. 1762-1815, 2006.