

# PSDB e PT e o Poder Executivo

Maria Celina D'Araujo\*

## Resumo

Maria Celina D'Araujo analisa a composição dos altos cargos públicos no Brasil tendo como foco o perfil político, econômico e social dos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superiores, níveis 5 e 6, nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, avaliando suas relações com a política e formas associativas da sociedade civil, em especial os sindicatos e os partidos políticos. Para melhor perseguir o tema, detém-se a descrever os vínculos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT) com o Estado e com movimentos da sociedade civil. Demonstra que, no caso do Brasil, a presença de um ou outro partido no governo tem impactos importantes sobre os critérios de escolha dos altos dirigentes públicos e não apenas nas formas de mobilizar a sociedade em prol das ações do governo.

Palavras-chave: governos Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso, PSDB, PT, perfil de dirigentes partidários, relações partido, Estado, associativismo e movimentos sociais.

## Abstract

Maria Celina D'Araujo analyzes the composition of senior public administrative positions in Brazil, with a focus on the political, economic, and social profile of occupants of Senior Advisory Positions (DAS, levels 5 and 6) in the Fernando Henrique Cardoso and Lula da Silva Administrations, evaluating their relations with politics and associative forms in civil society, especially trade unions and political parties. The paper describes the links between the Brazilian Social Democratic Party (PSDB) and Workers' Party (PT) and both the state and civil society movements. The author demonstrates that in the case of Brazil, the presence of one party as opposed to another has important impacts on the criteria for choice of senior public administrators, and not only the approaches to mobilizing society in favor of the Administration's actions.

Keywords: Lula da Silva and Fernando Henrique Cardoso Administrations, PSDB, PT, profile of party leaders, party relations, state, associations, and social movements.

---

\* Maria Celina D'Araujo, doutora em Ciência Política, professora do Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

## Introdução

O artigo é parte de um projeto que visa a discutir o arranjo político dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB, 1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT, 2003-2010) elegendo um ângulo específico: o perfil social, acadêmico, econômico e político-partidário dos dirigentes públicos.<sup>1</sup> A partir desse ângulo o artigo busca entender os enlaces desses governos com a sociedade civil, os partidos e os movimentos sociais. Paralelamente examina-se a qualificação acadêmica e técnica desse grupo com vistas a demonstrar que não se pode reduzir essas nomeações a clientelismo político. Evidencia-se ainda que qualificação técnico-acadêmica não é incompatível com preferências partidárias e alto envolvimento com os movimentos da sociedade civil.

O estudo desse grupo de dirigentes enseja uma reflexão sobre as características dos dois partidos governantes. Assim, elencamos uma série de evidências que atestam o maior ativismo social do PT e de seus dirigentes, no partido e no governo, em contraposição ao caráter mais parlamentar do PSDB. A esse respeito, este artigo se valerá igualmente dos resultados de um questionário aplicado entre os delegados do PSDB reunidos em Brasília, em maio de 2011, por ocasião da X Convenção Nacional do partido.

Em que pese as disputas políticas, os dois governos representam os momentos presidenciais mais estáveis da Nova República inaugurada em 1985. Com estilos distintos, são governos marcados por estabilidade financeira, políticas sociais consistentes visando à diminuição da desigualdade social e regional, busca de crescimento econômico, políticas ambientais e respeito aos dispositivos legais e constitucionais. São governos regidos pela Constituição democrática de 1988 e orientados para a justiça social.

No governo Fernando Henrique, deu-se a manutenção do enfrentamento da inflação de maneira eficiente, bem como reformas da administração pública e saneamento econômico das contas públicas estaduais, em meio a várias reformas econômicas que mobilizavam a opinião pública. Pela primeira vez o país passava por um intenso processo de reformas no Estado em ambiente democrático, com discussão e aprovação parlamentar. Durante o primeiro governo de FHC foram aprovadas 16 emendas constitucionais e no segundo, 19. Ao todo, foram 35 das 67 emendas que a Constituição brasileira recebeu até fins de 2010. As reformas na Constituição eram condição necessária para a implementação de uma série de reformas sociais e econômicas que o governo passaria a fazer.<sup>2</sup> Esse foi um processo reformista distinto do que ocorrera em outros momentos da história do país em que intensas mudanças foram introduzidas na estrutura do Estado, mas em ambientes autoritários, especialmente no primeiro governo de Getulio Vargas e durante a ditadura militar.<sup>3</sup>

A estabilidade econômica e política foram as marcas do governo Fernando Henrique, embora persistissem déficits democráticos consideráveis. Este momento de estabilização propiciou a formulação de um novo tipo de oposição. Os atores políticos, já afastados do confronto direto com o autoritarismo da ditadura, posicionavam-se na cena política a partir de vários projetos de democracia ou de poder. Neste contexto, a chegada de Fernan-

do Henrique à Presidência fez do emergente PSDB o principal opositor do PT que era, nessa época, o mais forte partido de oposição no plano nacional.

O PT, fundado em 1980, ainda durante a ditadura, veio de uma base classista operária e também se apoiava em organizações sindicais de classe média, na Igreja Católica e em setores da intelectualidade (Rodrigues, 1990a). Caracterizou-se em seus primórdios por ser uma subcultura política, um partido antissistema.<sup>4</sup> Essa postura o levou a contestar a legitimidade da Carta de 1988 e a não apoiar o governo Itamar Franco (1992-1994) quando se estabeleceu entre os principais partidos políticos uma espécie de pacto de governabilidade que garantiria a estabilidade política do país depois dos críticos anos Collor de Melo. A palavra de ordem do PT era “mudar tudo”.

O PSDB, por sua vez, foi criado em 1988, ao fim da Constituinte, como dissidência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o mais expressivo partido de oposição no fim da ditadura e nos primeiros anos da redemocratização. O PMDB é o sucedâneo do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição durante o bipartidarismo que vigorou de 1965 a 1979. PT e PSDB originavam-se, portanto, no campo da oposição ao autoritarismo e assumiram em suas origens e trajetórias características distintas em seu formato institucional e vínculos com a sociedade e com o parlamento.

O PT, em seus primeiros anos, investiu mais na militância e na mobilização social do que na esfera parlamentar. Abraçou inicialmente ideais classistas e estatizantes e o PSDB surgiu com a marca de um partido nacional, parlamentar e reformista, com tendências pró-mercado sem ser Estadofóbico. Para ambos, a chegada ao poder se daria pelas urnas, com mais ou menos mobilização popular. Da mesma forma, as soluções para o desenvolvimento econômico e social do país teriam que ser perseguidas pelas regras da democracia eleitoral. Com algumas variações, ambos os partidos transitavam, de fato, na esfera da social-democracia se por ela entendermos mudanças com vistas a reformas sociais inclusivas em ambientes democráticos, apesar das resistências de alguns grupos minoritários dentro do PT.<sup>5</sup>

### Partidos, Estado e sociedade

Para efeitos deste artigo é importante nos determos nas teses explicativas sobre as características do PT, pois seus vínculos com o Estado e com a sociedade são parte de uma polêmica interpretativa que interessa a nossos argumentos. Para alguns autores como Braga (2009), Secco (2010), Keck (1991) e Meneguello (1989), o partido surgiu de uma ampla articulação junto à sociedade, sem vínculos com o Estado, apoiado particularmente entre bases operárias e intelectuais. Surgia sem a “subalternidade” ao Estado, como havia ocorrido até então com o principal partido de trabalhadores, o Partido Trabalhista Brasileiro, o PTB. Representaria aquilo que Richard Katz e Peter Mair (1995) chamam de *party on the ground*, ou seja, um partido fora do Estado, representando interesse autônomos da sociedade.

Autores menos identificados com o partido como David Samuels (2009, p. 240) também entendem que mesmo “tendo dependido fortemente do apoio de sindicatos para

crescer, o PT é o primeiro partido brasileiro importante a se consolidar com uma autonomia considerável em relação à influência do Estado e das elites políticas ou econômicas”.

Dentro desta ideia autonomista das origens do PT se acopla a tese de que seria um legítimo representante da social-democracia no Brasil em moldes do que ocorrera com iniciativas políticas da classe trabalhadora na Europa. Braga (2009) afirma haver convergência entre as condições que propiciaram a emergência da social-democracia no Brasil e nas sociedades europeias do início do século XX. Em ambos os casos, grandes parcelas da sociedade estavam alijadas de direitos sociais e econômicos e com precárias condições de participação política. Estes déficits fizeram com que estudantes e setores da Igreja Católica se somassem às demandas dos trabalhadores que estariam iniciando um movimento inédito de ação política extraparlamentar com vistas à inclusão e à participação dos setores mais desfavorecidos da sociedade na riqueza do país. Assim, segundo Secco (2010), em sua primeira fase o partido teria privilegiado as lutas sindicais para em uma segunda etapa dedicar-se à política eleitoral e a uma maior inserção na democracia representativa, única alternativa legítima para a tomada do poder. Finalmente, numa terceira etapa, o PT se transformaria em um partido de governo quando então terá que ceder a alguns “vícios” do poder, a exemplo do que também ocorrera com a social-democracia europeia.

Azevedo (2009, p. 224-25) caminha na mesma direção ao afirmar que

guardadas as proporções e apesar da cautela que se deve ter em comparações históricas, pode-se dizer que o PT reproduziu o caminho clássico da social-democracia europeia, ou seja, uma trajetória que começa na sociedade civil e na articulação das lutas sociais e termina, após acumular capital eleitoral, na sociedade política, na valorização da ação política institucional, dos embates eleitorais e da atuação parlamentar.

A literatura registra, contudo, outra interpretação menos autonomista sobre as origens do partido e sua independência frente ao Estado e às elites. O primeiro autor a chamar atenção para a extração social de classe média do partido, especialmente entre os bancários, foi Leôncio Martins Rodrigues (1990a) contradizendo assim a tese corrente de que seria um partido apoiado majoritariamente por organizações operárias. Da mesma forma, o autor argumenta que a dependência orgânica do PT aos sindicatos o aproximava das estruturas estatais tendo em vista serem os sindicatos corporativos parte da máquina do Estado, financiados com recursos públicos e controlados então pelo Ministério do Trabalho. Da mesma forma mostra que uma elite nacional de primeira grandeza, a Igreja Católica, contribui por meio de sua malha institucional para nacionalizar o partido. Ou seja, para Rodrigues, o mito de origem que aponta o protagonismo da sociedade sobre as instituições tradicionais e sobre o Estado para explicar a criação do PT carecia de melhor sustentação.

Por meio de várias pesquisas empíricas (1990b) o autor vai mostrando as conexões entre o partido, funcionários públicos, sindicatos de classe média e Central Única dos

Trabalhadores evidenciando a estreita conexão do PT com as estruturas públicas e com a política sindical fortemente institucionalizada via corporativismo estatal.

O autor que mais fortemente investiu na tese da aproximação do PT com o Estado foi Ribeiro (2010 e 2009). Trabalhando com a teoria de partido cartel de Richard Katz e Peter Mair (1995) o autor elabora minuciosa pesquisa para demonstrar os vínculos crescentes do PT com o Estado sem que tenha deixado de ser o partido com maior inserção junto a movimentos sociais e a formas associativas da sociedade civil.

A teoria de partido cartel foi formulada por Katz e Mair após analisarem a crescente dependência dos partidos contemporâneos em relação ao Estado, bem como suas mudanças organizacionais. Suas análises rompem com um paradigma corrente na literatura: aquele que vê os partidos como expressão da sociedade e que deveriam, portanto, ser avaliados a partir de seus laços com a sociedade civil. Os autores estabelecem que para analisar os partidos nas modernas democracias é preciso entender seus laços com o Estado, quer via representação no parlamento, quer pela ocupação de cargos no Executivo. Segundo eles, esses laços se fortalecem quando se verificam empiricamente alguns ou todos dos seguintes aspectos: subvenções públicas passam a ser as principais fontes das receitas partidárias; assessoria aos líderes do partido, eleitos ou não, passa a ser profissionalizada com remuneração oriunda de fundos públicos; ocupação de cargos públicos, via Estado, configura-se como principal fonte de legitimidade para o partido; regulação estatal da vida partidária, incluindo e acesso à mídia; e, uso do Estado para distribuir cargos e outros incentivos seletivos aos filiados, configurando um processo de *patronagem partidária*.

O partido cartel seria um tipo de organização diferente dos antigos partidos de massa situação em que a legenda se proporia a representar os interesses da sociedade e das classes populares junto ao Estado. Seria também distinto do *catch all party* quando um partido se configuraria como uma ampla agência eleitoral que se situaria entre o Estado e a sociedade. O partido cartel seria uma marca central da atual democracia ocidental quando verificamos a crescente dependência dos partidos em relação ao Estado. De outra parte também se verifica a crescente apropriação da máquina pública pelos partidos, ou uma maior partidarização do Estado, o que alguns autores chamam de partidocracia.

Seguindo esse raciocínio, os partidos, de maneira geral, depois de uma fase em que se expressariam como manifestação da sociedade civil (*party on the ground*) enfrentariam a necessidade de maior adensamento burocrático, fato, aliás, já bem assinalado por Michels (1982), até chegar a um momento em que passariam a assumir funções governativas. Neste caso, o partido se tornaria uma organização de governo, ocupando funções centrais no Legislativo e no Executivo, aumentando sua malha organizativa e de interseção com a administração e os recursos do Estado. O processo interno de burocratização continuaria crescente levando ao que Michels já havia anunciado, ou seja, a crescente autonomização da direção partidária em relação às bases do partido.

A tese sobre partido cartel não tem caráter preditivo nem pode ser encarada de forma linear. Trata-se de uma nova nomenclatura para ajudar a entender a importância crescente

dos partidos nas democracias modernas e os impactos que essa mudança ocasiona na relação com o Estado e na dinâmica interna dessas agremiações. De forma geral, os partidos seriam, na atualidade, organizações que exercem o monopólio da representação política e que disputam entre si por mais acesso aos postos de comando e aos recursos estatais numa disputa que por muitas vezes pode parecer estranha aos interesses da sociedade. Não por acaso, alguns países cunharam pejorativamente o termo *partidocracia*.

No caso do PT, Ribeiro (2010 e 2009), seguindo a tese de Katz e Mair demonstra de várias maneiras os vínculos crescentes do partido com o Estado. Em primeiro lugar, pela dependência crescente do financiamento público em contraposição a sua proposta inicial de se apoiar em contribuições dos militantes. Em segundo lugar, pela crescente profissionalização dos dirigentes partidários. Ou seja, os dirigentes partidários deixam de ser majoritariamente representantes da sociedade civil e passam a ser integrados por políticos profissionais com cargos importantes na área do Legislativo, do Executivo, quer por meio de eleição, quer via ocupação de cargos de confiança. Segundo o autor, entre 1997 e 2006 cerca de 90% dos participantes nos encontros nacionais e nas convenções do partido tinham algum cargo dentro do partido. Da mesma forma, nesses eventos realizados em 1999, 2001 e 2006, verifica que entre 24% e 30% ocupavam cargos de confiança no Executivo ou no Legislativo. Ao todo, acrescenta, são cerca de 60% de representantes do partido que ocupam cargos remunerados com recursos estatais (2010, p. 208). Da mesma forma, observa que uma média de 2/3 dos delegados declararam, em 2006, participar de um ou de mais de um movimentos ou entidades da sociedade civil (p. 154).<sup>6</sup>

O autor conclui que a forte dependência de recursos financeiros estatais aproxima o PT das demais legendas nacionais e que, seguindo uma tendência mundial, os vínculos com o Estado (cargos) passariam a ser mais importantes para a sobrevivência do partido do que os vínculos societários. O partido manteria, contudo, um caráter anfíbio, com um pé no Estado e outro nos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que controlaria a maior e mais importante central de trabalhadores, a CUT. Estes fortes enlaces junto ao Estado e à sociedade dão, portanto, ao PT um diferencial em relação aos demais partidos. Por meio de minuciosa e exaustiva pesquisa junto aos arquivos do partido e junto aos delegados partidários o autor vai fornecendo evidências de que o PT vem fazendo do Estado – financiamentos e cargos – sua principal estratégia de crescimento sem descuidar de seus vínculos históricos com a sociedade, embora haja, segundo ele, indícios de que esses vínculos tendem a decrescer.

Confirmando a forte manutenção de laços com a sociedade, Amaral (2010, p. 95), constata que, em 2007, 71% dos delegados do PT tinham vínculos com movimentos sociais e que entre aqueles que ocupavam cargos eletivos ou de confiança, esse percentual caía um pouco, mas se mantinha ainda muito expressivo: 65,4%.

Em suma, do que se viu até aqui, as teses sobre as bases de sustentação do partido não são convergentes. De um lado enfatiza-se sua novidade, ou seja, seu lado societal, altamente mobilizado, participativo, popular e demandante. Mais do que isso, seu caráter classista e sindical independente e autônomo. De outro, aponta-se sua forte dependência

das estruturas sindicais corporativas, dos intelectuais, da Igreja, dos sindicalistas de classe média e do setor público estatal quer como empregador quer como financiador.

Deixando de lado a polêmica sobre os “marcos de origem”, vemos que com o início do governo Fernando Henrique, o PT que fizera da ditadura, da corrupção e do capitalismo socialmente predatório seu principal opositor, elegeu como opositor principal o PSDB, partido que chegava à Presidência. A disputa pela democracia deixa de priorizar a herança autoritária e centra-se na disputa eleitoral visando ao controle do poder em contextos democráticos em que atores centrais passam a ser os partidos socialmente relevantes. Os dois partidos darão a tônica da política nacional e em torno deles os outros grandes partidos passarão a orbitar.

Com vistas ao sucesso eleitoral, o PT foi aos poucos se adaptando a uma postura mais pragmática e menos classista ou estatizante. O ponto alto foi a campanha presidencial de 2002, quando foi apresentada a Carta aos Brasileiros. Nela o candidato Lula da Silva se comprometia a dar continuidade à política econômica do governo de Fernando Henrique. No plano discursivo, contudo, a vitória era anunciada pelo PT como um novo começo, como a negação da “herança maldita” do governo tucano.

Substantivamente, no governo Lula não houve rupturas em termos de políticas macroeconômicas e sociais. No entanto, dois pontos foram anunciados como o grande diferencial: o combate à pobreza e o modo de governar. No primeiro caso, a meta “fome zero” ganhou as manchetes de todo o mundo. O Programa Bolsa Família, por sua vez, que reunia e atualizava várias políticas sociais implementadas no Brasil desde aos anos 1980, deu sustentação política e credibilidade ao governo para além das fronteiras nacionais.

No segundo caso, o “modo petista de governar”, foi também anunciado como um grande ponto de inflexão. O PT fora um partido bem-sucedido em várias prefeituras e havia introduzido práticas inovadoras de participação social nos governos locais. Além disso, sustentava a tese de que era um “partido que não rouba e não deixa roubar”. Em suma, estabilidade econômica, compromisso no combate à pobreza e à corrupção e governo mais participativo eram as “novidades” que o país deveria aguardar.

O governo Lula inicia-se em 2003 introduzindo uma séria de ações participativas e institucionais. As conferências nacionais direcionadas para várias áreas do governo em parceria com a sociedade foi um campo privilegiado para a exposição desse novo modo de governar. Segundo Moroni (2009) até meados de 2009 foram 60 conferências nacionais em 35 áreas temáticas, 25 das quais têm sua primeira conferência no governo Lula da Silva. A Secretaria-Geral da Presidência da República informa em seu site que em 2009 foram realizadas 12 conferências e, em 2010, quatro. Dessa forma, o total de conferências realizadas no governo Lula somaria 73.<sup>7</sup> Para Moroni, contudo, as conferências foram convocadas pelo governo e havia questionamentos se representavam de fato a diversidade da sociedade civil. Sintomaticamente, entre as 73 conferências, nenhuma foi dedicada à reforma agrária.

No governo Lula foram criados, ainda, 13 novos conselhos nacionais e nove foram reformulados. Entre essas inovações institucionais salienta-se a criação do Conselho de Desenvolvimento

Econômico e Social e do Fórum Nacional do Trabalho que visavam marcar o ímpeto inovador do início do primeiro mandato, embora os resultados tenham ficado aquém do esperado.<sup>8</sup>

Nossa pesquisa revela que há diferenças importantes no estilo de governar dos dois presidentes, especialmente quando se observa os critérios para a composição dos quadros mais importantes da administração pública e os arranjos internos à Presidência para abrigar as demandas dos partidos do governo e seus aliados. Mostra claramente que a clivagem entre PSDB e PT cresceu ao longo do governo tucano e foi mais forte no governo Lula. Revela principalmente que o PSDB no poder foi mais permeável à convivência com núcleos petistas do que o PT com o PSDB durante o governo Lula. Do ponto de vista da ocupação estratégica de cargos públicos e políticos, o PT exerceu uma política literalmente mais excludente em relação ao seu principal opositor.

Nos governos do PSDB houve uma composição de quadros mais diversa ideologicamente e vários quadros do PT participaram de posições importantes, no Ministério e em cargos de DAS, evidenciando cooperação entre vários partidos. Este cenário muda no governo Lula, quando a partidarização da burocracia foi mais acentuada. Ou seja, a clivagem ideológica foi mais forte quando se tratou do PT no poder. Em ambos os casos, contudo, a qualificação dessas pessoas é evidente.

### **Repensando os debates sobre a democracia no Brasil**

Apesar da importância que esses governos têm para a democracia e a economia brasileiras, bem como para a projeção do país no exterior, os estudos a seu respeito ainda são limitados. Mais do que isso. A maioria está eivada da disputa ideológica que marcou o período. No caso do governo Fernando Henrique, a maioria dos trabalhos critica o “neoliberalismo” e as privatizações. Ao se tratar de Lula, há a defesa implícita ou explícita do desempenho do PT e do “primeiro operário” na Presidência do país. A transformação por que passou o país no decorrer desses dois governos é inversamente proporcional à qualidade e à quantidade dos estudos sobre eles realizados.

De fato, não podemos ainda falar de trabalhos clássicos ou germinais quando se trata de examinar a democracia brasileira a partir dos anos 1990, em especial os governos aqui examinados. Além disso, a atual produção em ciência política, em geral, detém-se em aspectos pontuais como partidos políticos, eleições, Congresso, tipos de participação política e seus impactos sobre a dinâmica parlamentar e eleitoral. Análises mais globais com caráter monográfico, talvez por mais difíceis, ainda inexistem para estes casos.

A alta especialização dos estudos políticos e as inovações metodológicas levaram, sem dúvida, a um novo e sofisticado tipo de produção de conhecimento. De toda forma, cabe ressaltar que não há estudos mais contundentes sobre a ação e configuração política do Estado e do Poder Executivo no decorrer desses dois governos. Em outros momentos de inflexão na história do país a academia reagiu com melhor desempenho.

Começamos com o golpe militar de 1964. Seu aspecto traumático teve profundo impacto sobre as Ciências Sociais no país. Com o fim da primeira experiência de democracia

ampliada (1945-1964) as abordagens existentes para estudarmos os conteúdos da política brasileira foram questionadas quer por seu ensaísmo, quer pelo economicismo de teor marxista. O esforço para entender a interrupção da democracia produziu alguns livros que são ainda germinais. Apenas para ilustrar, menciono, em ordem cronológica, cinco autores: Boris Fausto (*A revolução de 1930, historiografia e história*, 1970), Alfred Stepan (*The military in politics*, 1971), Gláucio Ary Dillon Soares (*Sociedade e política no Brasil*, 1974), Maria do Carmo Campello de Sousa (*Estado e partidos políticos no Brasil*, 1976) e Wanderley Guilherme dos Santos (*64: anatomia da crise*, 1986).

Boris Fausto nos proporcionou nova visão sobre a política oligárquica do início da República e uma nova interpretação sobre o que aconteceu no Brasil em 1930. Mostrou as divergências dentro das oligarquias que se revezaram no poder sem perder o controle econômico e político do país. O conceito de modernização conservadora, aqui introduzido via Barrington Moore (1975 [1966]), será depois exaustivamente adotado para entender a modernização brasileira. Com este livro saímos dos dilemas entre reforma e revolução, burguesia e latifúndio, e passamos a entender como o processo de modernização e industrialização foi se efetivando entre nós sem compromissos com a democracia política ou social. As elites tradicionais lideraram a mudança econômica e política dos anos 1930 assim como o fizeram em 1964.

Alfred Stepan inovou em dois sentidos. Criou uma interpretação sobre o papel dos militares na política brasileira, além de introduzir fontes até então inéditas. Sua tese era a de que haveria um “padrão moderador” das Forças Armadas, quebrado em 1964, quando assumiram posição de liderança e de direção política. Ou seja, pela primeira vez, tornaram-se poder. Essa interpretação foi questionada ou aprimorada nos anos seguintes, mas de qualquer forma, tornou-se obrigatória para analisarmos os militares e política no Brasil.

Gláucio Ary Dillon Soares analisou as eleições no Brasil, especialmente, entre 1946 e 1964, usando modernas metodologias da sociologia eleitoral. Examinou quem era o eleitor, como votava, onde os partidos tinham prestígio e como se dava o crescimento de um voto mais progressista no mesmo passo em que diminuía o apelo eleitoral dos partidos conservadores. Foi um percussor dos estudos eleitorais. Em sua visão, o golpe correspondia a uma mudança, a uma reação política conservadora, frente a uma sociedade que se democratizava lentamente.

Maria do Carmo, seguindo a linha dos estudos ancorados na ciência política, centrou sua atenção na relação entre partidos e Estado. Evidenciou a fragilidade institucional dos partidos em consonância com as posições de uma elite política de tradição estatista e autoritária. Os partidos políticos no Brasil funcionaram mais como instrumentos de políticas de Estado do que de participação e de representação democrática. As elites subordinaram a autonomia dos partidos a seus projetos de controle do poder do Estado e de controle da participação popular. O ponto alto de seu trabalho foi demonstrar a heterogeneidade na política brasileira. Embora os traços autoritários tenham predominado, o Brasil acabou respeitando algumas formas de representação da sociedade tanto com Vargas quanto com

os governos militares. Mudança e continuidade conviveram no Brasil com espetacular agilidade sempre que interessou à composição de interesses da elite governante e dos próprios dirigentes partidários. Partidos no Brasil, com a conivência de seus dirigentes, foram mais agentes do Estado do que da sociedade.

Finalmente, Wanderley Guilherme dos Santos, no livro citado, reúne uma série de artigos anteriores em que analisa as razões políticas para o golpe, fugindo, portanto, de análises que se apoiavam fundamentalmente em variáveis macroeconômicas. Seu trabalho lida com a crise do ponto de vista político e introduz conceitos ainda hoje relevantes para a análise política, como o de paralisia decisória.

Resumidamente, esses trabalhos nos levaram para novos enfoques e para o uso de novas fontes e metodologias. Neste aspecto os *brasilianistas*, a exemplo de Alfred Stepan (1971) e Thomas Skidmore (1969) deram grande contribuição aos estudos sobre o Brasil do século XX e sobre o entendimento dos limites da democracia brasileira, especialmente depois da chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930. Skidmore, com sua denominação *os de dentro e os de fora*, mostra como a permanência dos getulistas no poder e as dificuldades para o revezamento entre os grupos políticos incentivaram os projetos golpistas da oposição.

Da mesma forma, os estudos sobre a ditadura reúnem uma série de títulos consagrados, quer do ponto de vista de cada país, quer do ponto de vista comparado. Neste caso, as comparações não se limitavam ao Cone Sul, onde imperaram violentas ditaduras militares entre as décadas de 1970 e 1980. Eram parte de uma reflexão maior para entender por que as democracias morriam dando lugar a governos militares de recorte autoritário. Um exemplo bem-sucedido a esse respeito foi o projeto internacional coordenado por Juan Linz e Alfred Stepan, entre outros, do qual resultaram várias publicações que avançavam no campo dos estudos comparados (Linz e Stepan, 1978, 1996). No Brasil, os estudos de Wanderley Guilherme dos Santos deram novo entendimento ao sentido do golpe de 1964 e ajudaram a construir instrumentos metodológicos de análise para tratar o campo do político como uma área autônoma de conhecimento. Vários destes estudos mostravam como os valores democráticos não eram fortes em nenhum dos espectros ideológicos: setores da direita e da esquerda apoiaram e aderiram à violência política e militar (por exemplo, Figueiredo, 1993).

Seguiram-se estudos inovadores sobre os militares na política e no poder, também em uma perspectiva comparada (Rouquié, 1982). Neste aspecto os estudos sobre relações civil-militares ganharam grande fôlego e valeram-se dos conceitos elaborados por Samuel Huntington em seu estudo pioneiro nos anos 1950 (Huntington, 1996 [1957]). Neste campo a pesquisa brasileira cresceu e permaneceu ativa e influente.<sup>9</sup> Igualmente relevantes para o entendimento do autoritarismo militar foram os estudos de Guillermo O'Donnell que introduziu o conceito de *Estado Burocrático Autoritário* para explicar a emergência e o sucesso das ditaduras militares.<sup>10</sup>

Com o colapso dos regimes autoritários, surge uma série de estudos, também já consagrados, que tentam explicar *como renascem as democracias* (Rouquié, Lamounier e Schwar-

zer, 1985). Ou seja, começam os estudos sobre transição democrática e em seguida aqueles sobre consolidação – *transitologia* e *consolidologia*. Vários trabalhos a este respeito também se tornaram clássicos (Diniz, 1985; Stepan e Linz, 1996; Vitullo, 2001; O'Donnell, 1991, 2001). Havia sempre, nesses estudos políticos, a preocupação em fazer comparações e criar modelos de transição. Da mesma forma buscava-se entender como os tipos de transição afetavam as democracias emergentes. Por vários anos os debates em torno de uma tipologia de transição e dos impactos que os tipos de transição poderiam ter sobre as novas democracias foram intensos.

Este foi um ciclo de pesquisa que se esgotou. A emergência de democracias de massa, com amplos direitos e liberdades políticas, era um fato inédito na maioria dos países que se redemocratizava e obrigou a repensar e a rever conceitos e metodologias. Concluía-se que o “trio conceitual” ditadura-transição-consolidação tornava-se limitado e dava uma ideia evolucionista ao processo político e de terminalidade ao conceito de “consolidação” como se democracias consolidadas fossem democracias acabadas. Elas são mais ou menos estáveis ou instáveis e há uma diversidade grande de valores democráticos (ver Hermet, 2001).<sup>11</sup> Esses valores variam, o peso da história não pode ser desconsiderado e o papel das instituições deve ser valorizado. Não por acaso, a maior parte dos estudos sobre a política brasileira a partir de então optou pelas teorias do neoinstitucionalismo.

Quando se observa a produção intelectual acerca dos governos Fernando Henrique e Lula da Silva a densidade da discussão cai e certa falta de isenção pode ser detectada. A comparação entre os dois governos tornou-se moeda corrente, mas isso tem sido feito de maneira a provar *quem melhor* governa e não *como e quem* de fato governa. Pouca pesquisa empírica tem sido feita, especialmente sobre o Poder Executivo.

### **Elite do poder Executivo: comparando o governo FHC e Lula**

Partimos da hipótese de que a organização do Poder Executivo, os critérios para a ocupação dos cargos de dirigentes públicos de livre provimento bem como o perfil político e associativo desse grupo ajudarão a entender a dinâmica nas relações entre partidos e Estado e entre Estado e sociedade civil. A interface entre as instituições do Estado e a sociedade é imprescindível para aferir os padrões da democracia praticados em qualquer sociedade. Da mesma forma, deve-se considerar as relações desses funcionários com o Estado, os partidos e os movimentos sociais.

Nosso intento é, portanto, compreender a composição do Poder Executivo, nos governos Fernando Henrique e Lula da Silva. O primeiro aconteceu num contexto de reformas com democracia e este fator não pode ser desconsiderado quando se fala da ação do Poder Executivo naquela ocasião. Entendemos reformas do Estado como um processo que busca o aprimoramento das funções organizativas na administração estatal visando à eficiência do desempenho do setor público, mas principalmente ao fortalecimento dos acessos do cidadão aos serviços do Estado e ao bem público.

Em toda a América Latina, a partir dos anos 1990, várias novidades institucionais foram implementadas nesse sentido, particularmente no campo da Justiça (ver D'Araujo,

2001). Do ponto de vista econômico, as privatizações monopolizaram o debate, numa crítica severa ao neoliberalismo, por algumas vezes definido como a corporificação do lado perverso do capitalismo. Nos anos seguintes, o eixo econômico tornou-se mais relevante no debate eleitoral e na academia do que a reforma das instituições do Estado, em especial as do Poder Executivo. Por essa razão, nossos dados sobre o governo FHC, que se destacou por um esforço particular em torno da reforma do Estado, e sua comparação com os do governo Lula da Silva devem levar em conta esse contexto regional de reformas.

Com limites e particularidades, vários países da América Latina avançaram na reforma da administração pública, em especial na questão do provimento de cargos de confiança no setor público. Segundo Zuvanic, Iacoviello e Gustá (2010), os casos melhor sucedidos foram, nesta ordem, Brasil, Chile, Costa Rica e Argentina.

Comparativamente, o Brasil foi o país que obteve mais sucesso no fortalecimento de carreiras de Estado (modelo clássico, burocrático) embora com forte influência do corporativismo e do ativismo sindical. O Chile, ao contrário, se distinguiria por mudanças no setor público com aspectos gerenciais. Os demais países ficariam em situações intermediárias.

Estudos como o que acabamos de citar apresentam os critérios adotados para a escolha de dirigentes públicos, mas não fornecem informações sobre seu perfil. Neste sentido, ainda não temos parâmetros para fazer uma comparação internacional. Vamos nos limitar aos dois governos brasileiros. O que se pode observar em comum, contudo, é que em todos esses países, assim como nos Estado Unidos e na França, a preocupação com os critérios de escolha desses dirigentes restringe-se ao âmbito do Poder Executivo (ver Santos, 2009). Ou seja, a discussão sobre a qualidade da gestão pública e das carreiras de Estado não é tema que mobilize o Poder Legislativo ou o debate parlamentar. Razões eleitorais explicariam este alheamento. Em todos os países, especialmente nos últimos anos, o setor público lidera a atuação sindical e grevista entre os trabalhadores, em geral, e tem se tornado um assunto delicado para os Parlamentos preocupados em não contrariar interesses de categorias altamente organizadas e corporativas, numerosas e com forte poder de comunicação junto à mídia e à sociedade. Políticos são atentos às demandas da sociedade, mas evitam legislar sobre temas polêmicos que possam comprometer claramente seu futuro eleitoral.

Caminhando no sentido de conhecer esse componente do Poder Executivo, passamos a expor alguns resultados da pesquisa que compara o perfil dos dirigentes públicos nos governos Fernando Henrique e Lula da Silva usando os dados já publicados sobre o governo Lula (D'Araújo, 2009) e os novos colhidos para o período de Fernando Henrique. Neste caso, estamos nos valendo de resultados de informações do nosso banco de dados formado a partir de um levantamento inicial, efetuado pela própria equipe da pesquisa, sobre o perfil de 271 ocupantes de cargos de DAS 5, 6 e NES. Descreveremos ainda os resultados para a filiação partidária dos ex-dirigentes do governo Fernando Henrique. Sobre isto, nossa fonte é um banco de dados formado a partir das listas nominais de ocupantes de cargos de DAS e de NES publicadas no *Diário Oficial da União* no período de 1995 a 2002 (cerca de 15.100 nomes), e da relação de filiados a partido do Tribunal Supe-

rior Eleitoral. Iremos nos valer também dos resultados do *survey* efetuado no decorrer da convenção do PSDB realizada em fins de maio de 2011.

Os resultados da pesquisa para o governo Lula da Silva mostraram que os dirigentes públicos integram um grupo de profissionais, em sua maioria, de carreira no serviço público, formados em boas e tradicionais escolas, com alta titulação, com forte presença técnica em áreas estratégicas do governo e com vasta experiência em cargos da administração pública. Ao mesmo tempo, evidenciaram tratar-se de uma elite altamente politizada, partidarizada, sindicalizada, com altos índices de engajamento social. Observamos também a presença expressiva de certas profissões, algumas não tradicionalmente identificadas com as funções públicas, como a dos cientistas sociais. Avaliamos as experiências anteriores desses profissionais, sua formação acadêmica e suas capacidades específicas e concluímos que, em geral, mostram competência para ocupar funções públicas, ao contrário de uma percepção corrente que aponta para as altas taxas de clientelismo na ocupação dos cargos de confiança.

De toda forma, os índices de associativismo sindical e partidário chamaram a atenção. Precisávamos saber se essa era uma característica do governo Lula ou se esse mesmo perfil podia ser encontrado no governo anterior; se isso era resultado das altas taxas de sindicalização e de filiação partidária ao PT no setor público brasileiro ou expressava uma opção política do governo Lula.

No caso do governo Lula, dos 24% filiados a partidos, 77% eram filiados ao PT; dos 41% sindicalizados, 32% eram filiados ao PT; dos 45% pertencentes a movimentos sociais, 39% eram filiados ao PT. Notava-se assim uma forte superposição entre PT e demais vínculos associativos. Não temos ainda informações completas sobre o que se passou no governo Fernando Henrique, mas podemos inferir, com nossos dados parciais, que os vínculos associativos dos dirigentes públicos no governo Fernando Henrique são menos intensos do que o evidenciado no governo Lula da Silva. Estamos nos referindo a laços com movimento sindical, partidos, associações, conselhos profissionais e movimentos sociais.

Sobre a proveniência desses dirigentes, identificamos até o momento que o governo Lula da Silva recorreu mais aos funcionários de carreira do que o de Fernando Henrique. O governo Lula da Silva, em princípio, teria recorrido mais ao quadro de funcionários de carreira dos órgãos do governo federal, servidor efetivo do órgão ou requisitado da esfera federal, conforme a nomenclatura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nossa hipótese é que essa presença mais marcante de funcionários públicos federais pode explicar a grande frequência de sindicalizados e de filiados ao PT tendo em vista as altas taxas de filiados ao PT e de sindicalizados entre os servidores públicos.

**Tabela 1 - Proveniência funcional (vínculo com o serviço público) dos ocupantes de cargos de DAS 5, 6 e NES por governo (%)**

	FHC	Lula
Servidor efetivo do órgão	12,1	33,5
Servidor requisitado de outro órgão e/ou esfera de governo	32,4	30,9
Não servidor	34,0	29,7
Aposentado	0,8	5,8
Sem resposta	20,7	-
Total	100,0	100,0

Embora os dados sejam incompletos, eles parecem indicar que, no caso do governo Lula da Silva um percentual maior de dirigentes públicos não só pertencia ao serviço público como já havia ocupado anteriormente cargos de DAS. Ou seja, eram funcionários de carreira com experiência anterior em cargos de direção e assessoramento.

**Tabela 2 - Experiência em cargos de DAS dos ocupantes de cargos de DAS 5, 6 e NES por governo (%)**

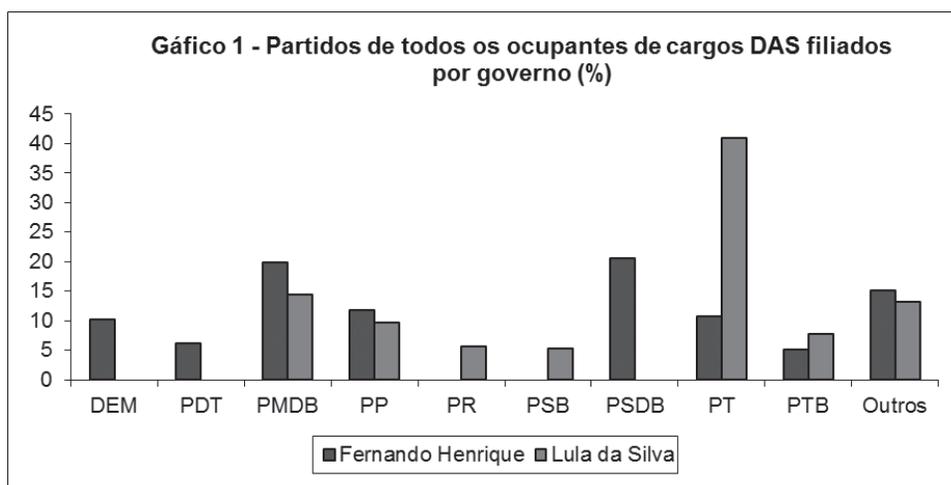
	FHC	Lula
Sim	32,0	57,5
Não	33,2	42,5
Sem resposta	34,8	-
Total	100,0	100,0

Um grande diferencial entre os dois governos está relacionado ao tema partidário. Seis e meio por cento de todos os ocupantes dos cargos de DAS – níveis 1 a 6 – no governo FHC eram filiados a algum partido político. Esse número sobe para 12,6% no governo Lula. Os percentuais em si não seriam tão importantes não fora o fato de que a concentração de filiados ao partido do governo sobe conforme os níveis de DAS são mais altos. Neste caso, a diferença entre os dois governos é significativa: no caso dos DAS 6 ela sobe de 17,1 no governo FHC para 38% no governo Lula. A tabela abaixo detalha essas informações.

Tabela 3 - Filiação partidária por nível de cargo de DAS e governo (%)

Cargo	FHC	Lula
DAS 1	6,5	11,0
DAS 2	5,5	10,0
DAS 3	6,6	11,0
DAS 4	5,3	16,0
DAS 5	10,2	20,0
DAS 6	17,1	38,0
Total	6,5	12,6

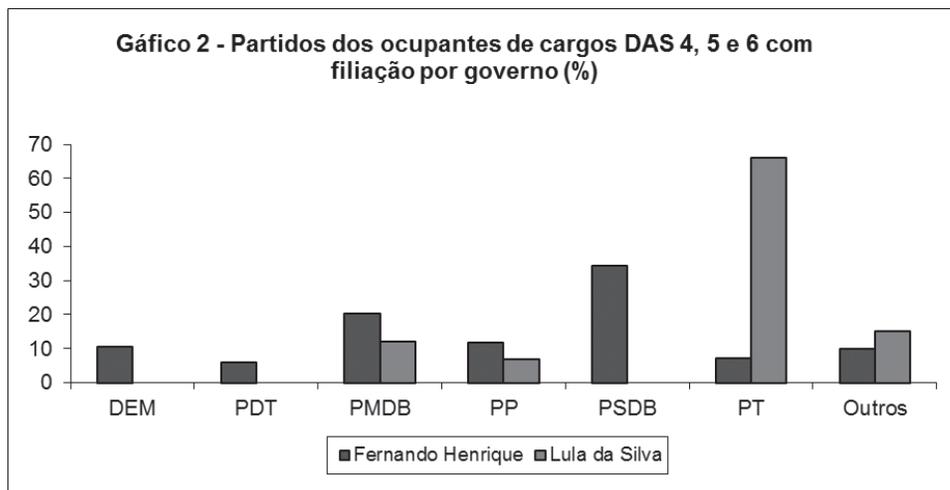
No gráfico a seguir visualiza-se a que partido pertencem esses ocupantes de cargos de confiança partidariamente filiados. De imediato chama a atenção a grande concentração de filiados ao PT no governo Lula, cerca de 40% de todos os integrantes dos cargos de DAS filiados a algum partido. Durante o governo Fernando Henrique, o partido do governo, o PSDB, acumulou 20% desses cargos, mesma proporção de seu principal aliado, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB. De maneira explícita nota-se uma distribuição mais equilibrada entre os partidos da base no governo FHC. Neste governo, o PT na oposição, teve uma fatia de cargos de confiança semelhante à de partidos da base, como o DEM e o PP.



Fontes: TSE e revista *Época* (edição 625, maio de 2010)

O dado acima confirma nossa hipótese de que no governo do PSDB não houve uma política de exclusão partidária, pelo menos entre os partidos eleitoralmente mais expres-

sivos naquela ocasião. Contrariamente, no governo Lula, a concentração de filiados ao PT foi alta entre as nomeações para os cargos de dirigentes públicos ou para o Ministério. Esta concentração de nomeações em filiados ao partido do governo fica mais explícita quando se toma os ocupantes dos níveis mais elevados de DAS, de 4 a 6, nos dois governos. A concentração de filiados ao PSDB no governo Fernando Henrique está um pouco abaixo de 40% enquanto a dos filiados ao PT no governo Lula chega a 60%. Ou seja, nos níveis mais altos, a partidarização do governo vai ficando maior e as diferenças entre os dois governos vão se acentuando.

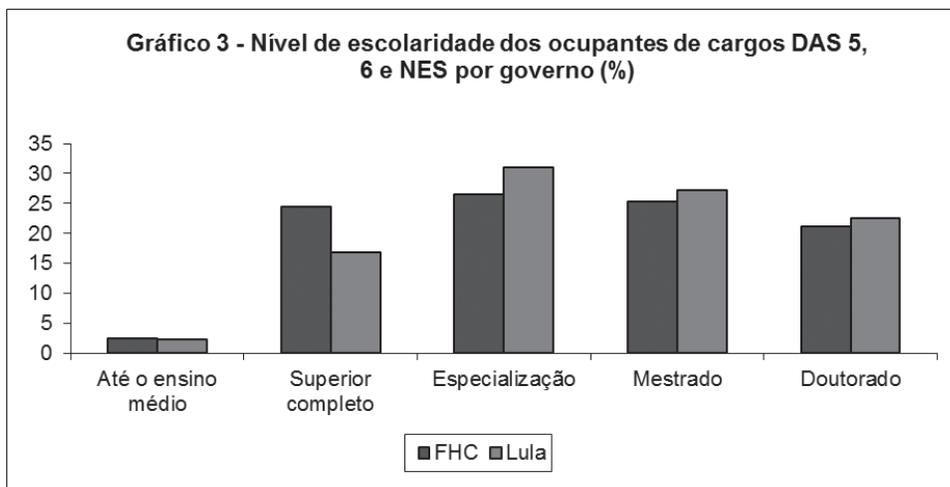


Fontes: TSE e revista *Época* (edição 625, maio de 2010)

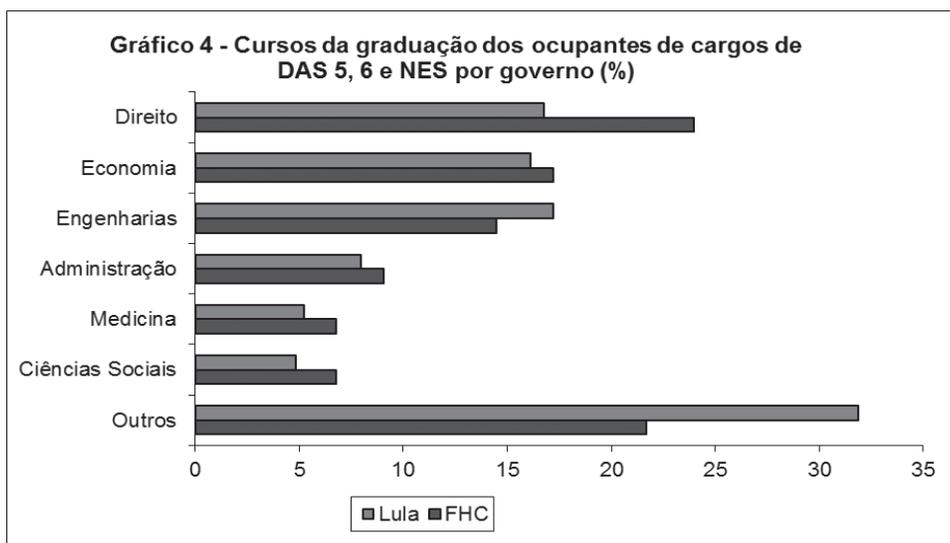
Agrupando os níveis 5 e 6 dos DAS e os NES, objeto de nossa análise mais apurada em termos de perfis sociopolíticos, nossos dados mostram que 11% deles no governo Fernando Henrique e 24% no governo Lula eram filiados a partidos políticos.<sup>12</sup> Desses filiados a partido, no governo Fernando Henrique, 42% eram filiados ao PSDB e, no governo Lula, 77% eram filiados ao PT.

Não temos ainda os dados conclusivos sobre a inserção dos dirigentes públicos em outras formas associativas. Pode-se afirmar, contudo, que a presença de integrantes de grupos patronais foi maior no governo FHC enquanto filiados e simpatizantes de movimentos sociais e sindicais foi maior no governo Lula.

A pesquisa prevê outros indicadores igualmente importantes, particularmente no tocante à educação. Nesse sentido, buscamos apurar o nível de titulação dos ocupantes dos cargos de DAS 5 e 6 e NE, tema da pesquisa. Em ambos os casos observamos que a escolaridade é alta com tendência crescente no governo Lula da Silva.

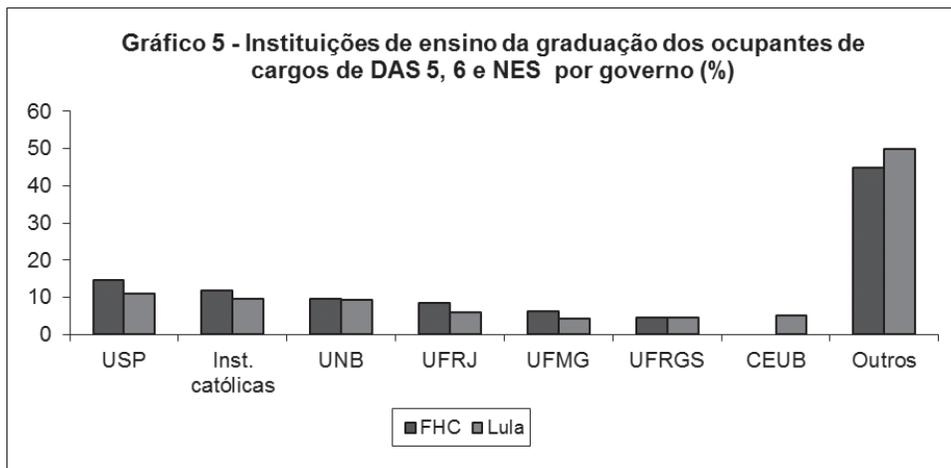


Uma preocupação da pesquisa é também examinar os cursos frequentados por esse grupo de funcionários, bem como as instituições em que estudaram. O governo FHC concentra um maior número de dirigentes públicos com graduação em direito, e o governo Lula concentra um maior percentual de cursos com baixa frequência, o que estamos chamando de “outros”. Pode-se, a partir daí, pensar que a formação na alta direção pública está cada vez se afastando dos “cursos tradicionais” e que novos saberes passam a ocupar maiores espaços na política.

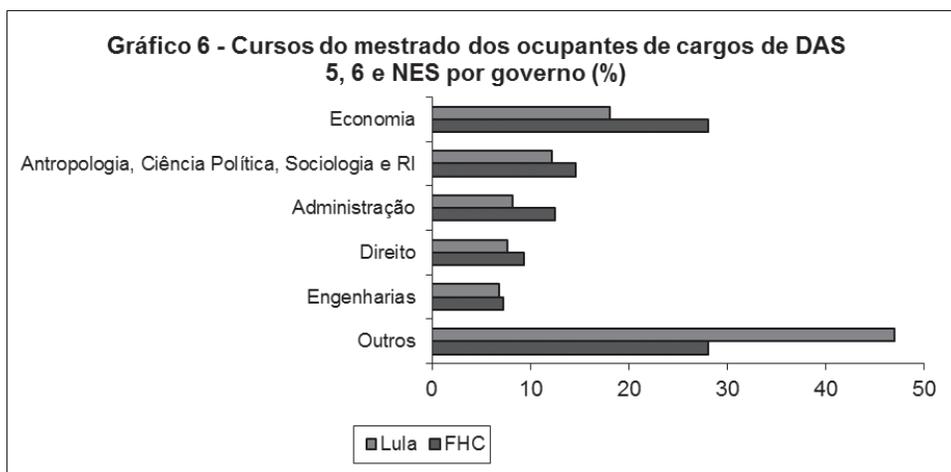


Quando observamos as instituições em que essas pessoas fizeram o curso de graduação, vimos que as que comparecem com 5% ou mais de percentual permanecem as mes-

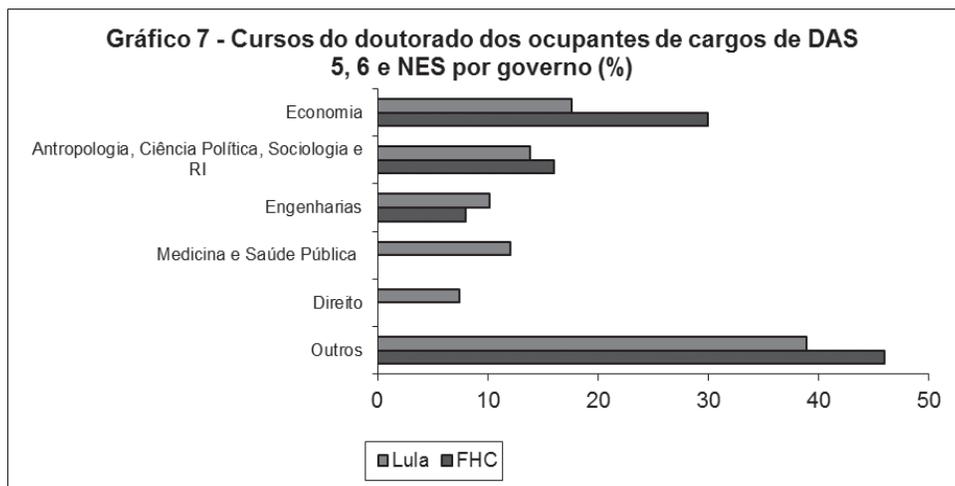
mas. A exceção fica para o Centro Universitário de Brasília, CEUB, que aparece apenas no governo Lula, sugerindo maior recrutamento na elite local, ou seja, entre a população de Brasília. As escolas que se sobressaem na formação dessa elite, em nível de graduação, são as grandes e tradicionais escolas e universidades brasileiras, como se vê abaixo.



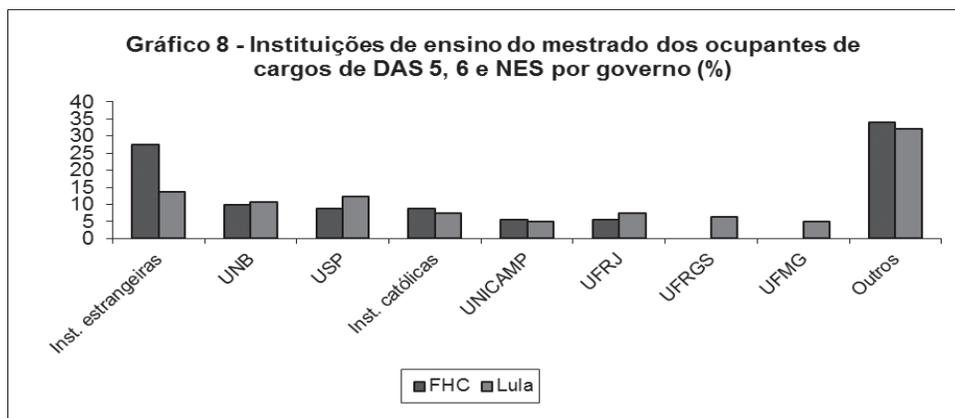
Se direito é o curso de graduação mais frequentado pelos dirigentes do governo Fernando Henrique, a economia é o mestrado com mais formados. No governo Lula, por sua vez, é marcante o percentual de pessoas formadas em outros cursos. Neste sentido, se estes dados se confirmarem ao fim da pesquisa, pode-se dizer que o governo Lula foi composto por uma equipe academicamente mais plural do ponto de vista das profissões. Em ambos os governos, contudo, surpreende a presença de mestres em ciências sociais.



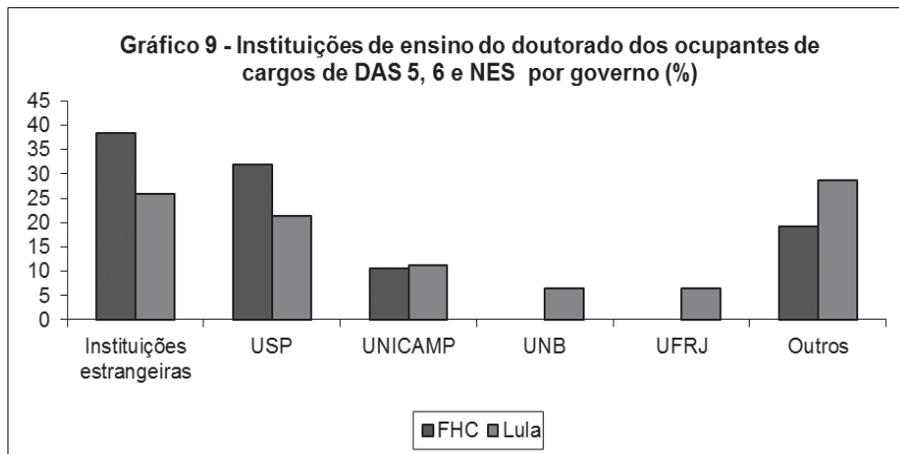
No nível de doutorado a concentração em economia continua no governo FHC, mas o percentual de doutores em ciências sociais fica em segundo lugar em ambos os governos. Este foi, sem dúvida, um achado surpreendente.<sup>13</sup>



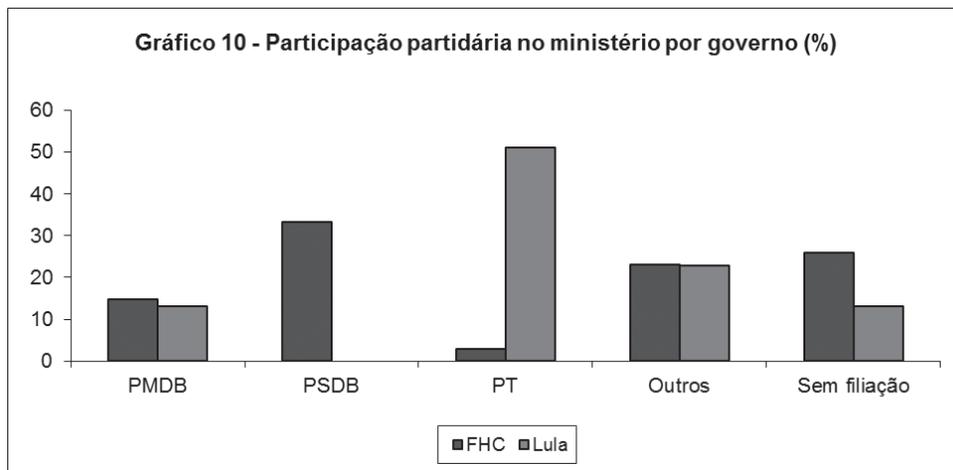
Em relação às instituições cursadas por essa elite, vemos maior dispersão de instituições no plano do mestrado e uma grande concentração no de doutorado. Chama a atenção que no governo Fernando Henrique a presença de mestres e doutores formados no exterior seja significativamente maior. Precisamos confirmar se isso teria a ver com a faixa etária, pois era comum até os anos 1980 fazer-se pós-graduação no exterior em função da pouca oferta no país.



A exemplo do que aconteceu com as instituições do curso de mestrado, mais uma vez a presença de doutores formados em Brasília aumenta no governo Lula. Novamente, podemos inferir uma questão geracional, ou seja, pode ser a segunda geração de funcionários exercendo cargos públicos o que certamente, no longo prazo, não é um assunto desprezível. Isto é, há que acompanhar se o recrutamento dos funcionários públicos tenderá a ficar mais endógeno ou mais afeito a famílias brasilienses. Um grande percentual de doutores foi, contudo, formado em instituições no exterior que juntamente com a USP formam a maior parte dos doutores que ocupam essas posições de mando.



O Ministério é um espaço privilegiado para aferir os compromissos partidários do presidente no presidencialismo de coalizão, conforme indica a bibliografia predominante. Vários estudos veem mostrando que desde a República de 1946 tem havido uma sintonia entre o número de cadeiras obtidas por um partido no Congresso e o percentual de pastas ocupadas no Ministério.<sup>14</sup> De fato, o governo Lula quebrou essa tendência, embora a academia brasileira não tenha se dedicado devidamente ao tema. A concentração de pastas em mãos de petistas chegou a 50% no governo Lula, embora o PT tivesse em torno de 17% das cadeiras na Câmara dos Deputados e reunisse 29% das cadeiras da coalizão governamental (Amorim Neto, 2007). A tese da coalizão em sua versão clássica aplica-se, contudo, ao governo FHC quando se vê um equilíbrio na distribuição das pastas entre os partidos aliados, havendo até a participação de um petista histórico, Francisco Weffort, amigo pessoal do presidente. Da mesma forma, é sintomática a maior participação de pessoas sem filiação partidária no governo Fernando Henrique.



Um ponto a destacar na composição ministerial dos dois governos é a quase completa ausência de mulheres e negros. Apesar de intelectual sensível às mudanças, Fernando Henrique não foi capaz de mudar a lógica masculina e branca do grupo dominante na cúpula do seu partido, e nem conseguiu fazer do tema de gênero uma causa político-partidária. O assunto foi, contudo, objeto de políticas públicas no âmbito de alguns ministérios. Neste governo o país começou a trilhar uma consistente política de ações afirmativas, tanto em questões étnicas quanto de gênero.<sup>15</sup> Da mesma forma, nesta gestão foram fortalecidos os estudos sobre desigualdade econômica e racial do país, neste caso, acionando principalmente as capacidades intelectuais instaladas no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o IPEA, e atendendo a pressões sociais e internacionais, em especial da ONU. Durante o governo Fernando Henrique a ONU realizou duas importantes conferências a esse respeito: a quarta conferência sobre mulheres em Pequim, 1995, e a terceira Conferência Mundial contra o Racismo, em Durban, em 2001, que exigiram ações mais contundentes dos governos nacionais.<sup>16</sup>

A grande concentração de cargos em mãos do partido do governo é uma característica do governo Lula da Silva e este fenômeno ainda não foi analisado com rigor. Samuel (2009, p. 250) avança ao explicitar que o Ministério Lula da Silva não foi “tão unilateral como o de Collor nem tão cooperativa quanto o de Fernando Henrique Cardoso.” Para o autor, ao contrário de seus antecessores Lula da Silva se diferencia por procurar beneficiar seu próprio partido. Na prática, significou a ruptura de um padrão de compromisso no plano ministerial o que não impediu, surpreendentemente, a estabilidade do governo ou a governabilidade, termos recorrentemente usados para justificar a necessidade de distribuição de cargos em função dos votos recebidos para cada agremiação da base aliada ao governo. Esta é a principal inovação do governo Lula. O PT concentrou cargos e posições e entregou algumas áreas da administração pública a aliados como PMDB, PR e PTB

num patamar que não os satisfaz levando à grande pressão que se observou quando da formação do governo Dilma, conforme sobejamente noticiado pela imprensa.

### **Partidos, associativismo e estrutura interna**

Observando os dados ainda preliminares que comparam o governo Lula com o de FHC no que toca ao perfil dos dirigentes públicos podemos extrair conclusões em alguns aspectos da pesquisa:

1. Em ambos os governos é alta a qualificação técnica e acadêmica dos dirigentes públicos, bem como sua experiência profissional;
2. As taxas de associativismo dos dirigentes públicos são mais altas no governo Lula, apesar de ainda não dispormos de dados conclusivos que permitam avaliar essas taxas para o governo Fernando Henrique;
3. A presença feminina nos altos quadros da administração pública aumentou significativamente no governo Lula. Chegou a 25,5%, contra 13% do governo FHC;
4. A partidarização do governo foi maior no governo Lula;
5. A conexão entre serviço público, filiação sindical e partidária é alta no Brasil e reflete-se mais intensamente na nomeação dos dirigentes públicos quando o PT está no poder;
6. O PT é o partido mais organizado e o que melhor conhece seus quadros. Por isso, no governo, não só tem controle sobre as nomeações a serem feitas como consegue ter informações cadastrais sobre quem indicar para os cargos disponíveis entre os 22 mil cargos de confiança do Poder Executivo.

Vamos nos deter rapidamente nos dois últimos aspectos. A sindicalização no setor público no Brasil acompanha a de países altamente desenvolvidos e está associada também a mais altas taxas de filiação partidária.

Nos Estados Unidos as taxas de filiação em 2011 eram expressivamente maiores no setor público, seguindo uma tendência mundial. Os sindicalizados estão assim distribuídos: 7,9 milhões de trabalhadores no setor público, ou seja, um percentual de 39%, e 7,4 milhões no setor privado, configurando um percentual de 10%.<sup>17</sup>

Na Escandinávia, com países modelo de social-democracia e corporativismo societal, as taxas de sindicalização no setor público estão entre 83 e 93%. No Brasil, os últimos dados são de 2000, resultado de pesquisa iniciada durante a gestão de Bresser-Pereira no Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e indicam um percentual de 76% (Cheibub, 2000; Cheibub e Locke, 1999). Daí para cá não há a atualização disponível desses dados, mas tudo indica que não deve ter havido mudanças substanciais.

De acordo com o quadro abaixo, o Brasil está um pouco abaixo da Escandinávia, mas acima de países desenvolvidos como Japão, Alemanha e França quando se trata da filiação sindical de trabalhadores do setor público.

**Tabela 4 - Taxas de sindicalização em países selecionados: setor privado e público (%)**

	EUA	Canadá	Reino Unido	Suécia	Noruega	Finlândia	França	Alemanha	Japão	Brasil
	2004	2004	2004	1997	1998	2001	2003	1997	2003	2000
Setor privado	7,9	17,8	17,2	77,0	43,0	55,3	5,2	21,9	17,9	20,0
Setor público	36,4	72,3	58,8	93,0	83,0	86,3	15,3	56,3	58,1	76,0

Fonte: Visser (2006), IBGE e Cheibub (2000).

Os argumentos a esse respeito variam. Em geral predomina a crítica, pois alega-se que funcionários públicos sindicalizados, por estarem dentro da máquina do Estado, têm mais condições de ditar seus salários, pensões e benefícios. Ou seja, têm condições privilegiadas para defender seus interesses e impor as regras que lhes sejam mais convenientes. Teriam, assim, condições de criar direitos diferenciados para si que seriam, no entanto, pagos por todos os contribuintes.

De outra parte, a forte organização sindical do setor público é defendida como uma forma de proteger carreiras e, portanto, o mérito e a administração pública impessoal. O tema está em aberto, mas os dados são claros. O sindicalismo da virada do século XX para o XXI está fundamentalmente restrito ao setor público em todo mundo.

Por outro lado, no caso do Brasil, o crescimento da bancada de sindicalistas no Congresso desde a redemocratização ajudou na defesa dos interesses corporativos. Na legislatura iniciada em 1991 havia 25 ex-diretores de sindicatos no Congresso. Na seguinte, o número passou para 36, e na que começou em 1999 foi para 44. Na legislatura que começa em 2003, quando Lula iniciou seu governo, esse número chegou a 74. Na de 2007, o número caiu para 56 e nenhum sindicalista foi eleito para o Senado. A maioria desses representantes vem do PT.<sup>18</sup>

O PT, sem dúvida, apresenta particularidades que não residem em sua faceta ideológica ou classista, aspectos usualmente enfatizados como a “novidade” do partido. Vários estudos mostram que o partido mantém vínculos muito fortes com o serviço público: em 2001, 54% dos delegados nacionais do partido enquadravam-se nessa categoria e, em 2006, esse percentual cai para 38%, mas ainda era expressivo (Ribeiro, 2010). Não se conhece estudos de nenhum outro partido que faça tão bem a radiografia de seus dirigentes a exemplo do que é feito pelo PT, quer por iniciativa do próprio partido quer a partir de estudos da academia.

Conforme indica Ribeiro (2010), desde 1992 o partido mantém um cadastro nacional dos filiados que ocupam cargos no serviço público e um banco de dados dos eleitos nos planos nacional e estadual. Dessa forma, o nível de controle da informação interna do partido é precioso e funciona como um “GPS” das chances e das possibilidades de o partido ocupar espaços de poder. Igualmente importante é o fato de que todos os parlamentares eleitos precisam ceder pelo menos um dos assessores, a que têm direito em suas funções, para servir ao partido. Isto equipa o PT com quadros técnicos e instrumentos de

gestão e controle que o PSDB, por exemplo, demonstra não ter, como veremos adiante. Quando o partido se tornou governo, o cadastro de possíveis ocupantes de cargos era fácil de confeccionar, mesmo tendo em vista a ausência de experiência do partido no governo federal. O PT é um partido bem estruturado, com controle sobre as informações de seus militantes e é a agremiação mais estudada entre todos os partidos que surgiram a partir dos anos 1980.

É certamente visível a preferência de estudos sobre o PT se comparado aos demais partidos brasileiros. As evidências são explícitas quando observamos os livros publicados sobre o PT em contraposição à quase inexistência de livros acadêmicos sobre o PSDB.<sup>19</sup> Essa discrepância continua gritante quando se procuram estudos em teses, dissertações e periódicos sobre a organização, composição e estrutura interna dos partidos.<sup>20</sup>

Tendo em vista este déficit de conhecimento sobre o PSDB, partido que por oito anos consecutivos (1995 a 2002) esteve no centro do poder com um mesmo presidente, decidiu-se fazer um *survey* entre os convencionais do partido reunidos em Brasília por ocasião da 10ª Convenção Nacional do partido, em fins de maio de 2011.

No questionário aplicado procuramos introduzir questões que permitissem comparar o perfil desses convencionais com o dos convencionais do PT e também com os dados que estamos montando acerca do perfil dos ocupantes de cargos de DAS 5, 6 e de NES nos governos Lula da Silva e Fernando Henrique. Esses delegados, segundo dados oficiais do próprio PSDB, totalizavam 567 pessoas. Destes, 290 compareceram à Convenção e 133 responderam ao nosso questionário, cujos dados passamos a comentar. O objetivo é usar as informações provenientes das respostas desses delegados nacionais e a partir deles estabelecer parâmetros para comparar afinidades ou diferenças entre o PSDB e o PT.

Em primeiro lugar nota-se, como seria de esperar, a presença mais acentuada de delegados oriundos de São Paulo (19,5%) e de Minas Gerais (15%), seguidos por Pernambuco, na ocasião o estado natal do presidente do partido, Sérgio Guerra. De outra parte, oito estados não chegavam a ter 2% dos delegados. Trata-se de um partido regionalmente concentrado e com baixa participação feminina.

Entre os convencionais do PT e do PSDB a presença feminina é minoritária, mas esta desigualdade aumenta significativamente entre os tucanos. No PT as mulheres somam cerca 25% do total de delegados nas convenções e encontro nacionais (Ribeiro, 2010, p. 166; Amaral, 2010, p. 90) enquanto no PSDB não chegavam a 10% na Convenção de 2011.

Da mesma forma a presença feminina no Diretório Nacional e na Comissão Executiva dos dois partidos é minoritária, mas as diferenças são significativas a favor do PT: neste partido, sete entre os 20 membros da Executiva Nacional são mulheres, e no Diretório Nacional, num total de 74 integrantes, há 24 mulheres (32%). No PSDB a discrepância é bem mais significativa. Na Executiva Nacional, composta por 42 pessoas, apenas cinco são mulheres, e no Diretório Nacional<sup>21</sup> temos 22 mulheres, num conjunto de 213 integrantes, ou seja, apenas pouco mais de 10% nas duas instâncias partidárias. Trata-se, de fato, de um partido masculino.

Do ponto de vista étnico, 3,3% dos convencionais do PSDB declaram-se negros e (23,6%) pardos, um percentual inferior à estratificação étnica da sociedade brasileira, mas certamente mais expressivo do que o que foi verificado entre os DAS dos dois governos.

Sobre a renda, os dados sobre os convencionais do PSDB sinalizam tratar-se de um partido de classe média alta se comparado ao PT: 32% dos convencionais declaram ter renda de até 20 salários mínimos, e 49% declaram renda acima de 20 salários mínimos, que em valores da época significava uma renda superior a R\$10.200,00. No caso do PT, no Encontro Nacional de 2006, a renda declarada pelos delegados é bem menor: 19% responderam ter renda entre 10 e 20 salários mínimos, e apenas 18% apontaram renda acima de 20 salários mínimos (Amaral, 2010, p. 203). Entre os membros do Diretório Nacional do PT, a situação se repete com pequenas variações: 24% detêm renda de até 20 salários mínimos, e 14% acima desse patamar (Amaral, 2010, p. 90).

Entre os petistas a ligação ideológica com o partido tem sido enfatizada pela bibliografia como um indicador de lealdade à sigla. Procuramos saber a trajetória de filiação partidária dos convencionais do PSDB. Dos 129 que responderam à pergunta sobre filiação anterior a outro partido, 82 responderam afirmativamente: destes, 39 haviam passado pelo MDB/PMDB e 29 haviam passado por mais de um partido, alguns até por cinco. Nota-se por esses dados que migraram para o PSDB pessoas que participaram de partidos como a Arena (Aliança Renovadora Nacional), o partido da ditadura, até pessoas do PT e do PCdoB.

Um indicador de profissionalização dos convencionais diz respeito ao seu envolvimento em cargos políticos, eletivos ou não, ou em cargos dentro da estrutura partidária. No caso do PT a profissionalização entre os delegados nacionais chegou a alcançar 74% em 2001, baixando para 49% em 2006 (Ribeiro, 2010, p. 141). A presença de delegados com mandato eletivo no Executivo ou no Legislativo era, no entanto, baixa, apenas 14%. A profissionalização se dá basicamente, no caso do PT, em cargos de confiança e cargos de direção dentro do Partido.

Fizemos a mesma distinção para o PSDB para aferir sua profissionalização. Verificou-se que entre os 128 delegados que responderam a esta pergunta, 93 tinham algum cargo na estrutura partidária, ou seja, quase 73%. A maioria exercia esses cargos nos planos estadual e municipal.

Atentou-se para o outro lado da profissionalização, isto é, para o exercício de cargos políticos. Dos 130 convencionais que responderam a esta pergunta, 58 afirmaram estar ocupando cargo político, ou seja, 44,6%. Os dados permitem especificar quais cargos esses 58 convencionais ocupavam: 39 ocupavam cargos eletivos no Executivo e no Legislativo, incluindo dois suplentes de senador, somando 30%, percentual bem superior ao encontrado entre os delegados do PT em 2006: 14% (Ribeiro, 2010). A maioria era composta de deputados federais e estaduais. Os demais, somando cerca de 15%, ocupavam cargos por indicação política, nos governos estadual e municipal ou nos gabinetes de parlamentares. Neste caso, os dados também diferem dos do PT, que concentrava, em

2006, 24% de seus delegados em cargos por indicação política. Minas Gerais, São Paulo e Distrito Federal aparecem como as unidades da federação com maior percentual de convencionais com mandato eletivo.

Além disso, ficou evidenciado tratar-se de um partido com mais senioridade ou, em outras palavras, um partido integrado majoritariamente por pessoas de “meia idade”. Estes dados ficam evidenciados na tabela abaixo, em que se compara a faixa etária dos convencionais dos dois partidos e se observa que os delegados com mais de 51 anos somam 63,2% no PSDB, em contraposição aos 5% do PT.

**Tabela 5 - Faixa etária dos convencionais do PSDB (2011) e PT (2006)**

	PSDB (%)*	PT (%)**	PT (%)***
Até 30 anos	4,5	8,0	18,0
31 a 40 anos	15,0	27,0	46,0
41 a 50 anos	17,3	65****	28,0
51 ou mais	63,2	-	5,0
N/R	-	0,1	3,0
Total	100%		100

Fonte: \*Dados da pesquisa sobre os convencionais do PSDB em 2011;

\*\*Amaral, 2010, dados para 2007; \*\*\*Ribeiro, 2010, dados para 2006;

\*\*\*\*Foi verificado apenas os que eram maiores de 41 anos.

Verificamos, ainda, que além de um partido mais envelhecido é também um partido formalmente mais educado: 40% curso dos convencionais do PSDB têm curso superior completo e 41% possuem pós-graduação (especialização: 30%; mestrado: 7%; doutorado e pós-doutorado: 4%). Apenas 9,2% possuem curso superior incompleto. Os dados que temos para o PT referentes aos convencionais de 2006 informam que 67% dos delegados petista tinham nível superior completo ou incompleto e apenas 13% tinham algum tipo de pós-graduação (Ribeiro, 2010, p. 144). Esses mesmos dados que atestam a menor escolaridade do PT são corroborados por Amaral (2010, p. 203).

Buscou-se ainda averiguar a educação formal dos pais dos convencionais do PSDB, pois este é um importante indicador da mobilidade social no Brasil. As informações obtidas informam que embora esses delegados tenham altas taxas de instrução, descendem de famílias com baixa escolaridade. Apuramos que em 50% dos casos os pais e as mães tinham apenas ensino fundamental, e que o ensino superior havia sido alcançado por apenas 18% dos pais e 11% das mães.

Não temos dados similares para o caso dos delegados do PT, mas levando em conta a seus níveis mais baixos de instrução em comparação aos dos convencionais do PSDB, podemos supor virem de famílias também detentoras de baixo nível de escolaridade.

A título de curiosidade fizemos uma comparação com o que se passa nesse campo em

relação aos DAS do governo Lula da Silva, filiados ao PT, analisados em nossa pesquisa. Neste caso os dados indicam uma taxa maior de educação dos pais e das mães se comparado aos convencionais do PSDB. Os DAS do governo Lula filiados ao PT provinham de famílias mais educadas, mostrando uma dissonância nessa esfera entre a elite de funcionários e dirigentes públicos filiados ao PT e os quadros de direção do partido.

Majoritariamente os convencionais do PSDB cursaram o ensino médio na escola pública e metade deles cursou escolas privadas no ensino superior. Na especialização, a maioria cursou escolas privadas e volta-se a ter um equilíbrio entre as escolas dos setores público e privado no mestrado (apenas duas pessoas fizeram doutorado).

Podemos estabelecer, até aqui, que o PSDB, segundo os dados advindos dos convencionais, é um partido regionalizado, masculino, majoritariamente branco, com renda compatível à das classes médias altas, de trajetória partidária variada, com faixas etárias altas e altamente educado, ou seja, com níveis de escolaridade compatíveis com os dos DAS dos dois governos. Os convencionais também são compostos majoritariamente por políticos com mandato eletivo, a maioria deputados federal e estadual, o que configura o caráter parlamentar do partido e sua pouca inserção na estrutura administrativa do Estado. Quanto a este último aspecto pode-se argumentar que o partido deixara a Presidência, mas não se pode esquecer que ocupava, no momento da convenção, oito governos estaduais: Geraldo Alckmin (SP), Antonio Anastasia (MG), Marconi Perillo (GO), Simão Jatene (PA), Beto Richa (PR), Siqueira Campos (TO), Teotônio Vilela (AL) e Anchieta Júnior (RR).

Buscando confirmar os vínculos mais frouxos do PSDB com o serviço público e com a ocupação de cargos de confiança, perguntamos aos convencionais suas experiências nesse campo. Mais especificamente, perguntou-se aos convencionais se já haviam ocupado alguma vez cargos de DAS. Dos 133 convencionais, 24 responderam afirmativamente, o que significa 18% dos convencionais. A maioria exerceu esses cargos durante o governo Fernando Henrique. Perguntou-se também se quando exerceram esse cargo de confiança eram funcionários de carreira do órgão no qual ocuparam o cargo. Apurou-se que quase 90% não o eram, ou seja, eram requisitados em outros órgãos ou esferas da federação, a maioria do plano federal. Perguntou-se ainda se quando ocuparam esses cargos de DAS eram filiados a algum partido e verificou-se que cerca de 80% eram filiados ao próprio PSDB.

No caso dos convencionais do PT, Amaral (2010, p. 204) apurou que 25% ocupavam cargos de confiança, dados convergentes com os que encontramos em nossa pesquisa sobre a filiação partidária dos DAS no governo Lula (D'Araujo, 2009).

Os vínculos com a sociedade civil são historicamente uma faceta clássica da vida partidária. No caso dos convencionais do PSDB, 75 pessoas disseram já ter pertencido a algum movimento social, mas apenas 42 (31,6%) declararam manter esse vínculo no momento da convenção. As áreas de ação dos movimentos mais mencionados foram: associação de moradores, meio ambiente, direitos da criança e do adolescente, igreja, cultura e movimento estudantil. Se comparado aos convencionais do PT, o PSDB identifica-se

como um partido distante da mobilização social: apenas um terço de seus convenccionais tem essa inserção, em contraposição a 2/3 dos convenccionais do PT (Ribeiro, 2010). Mais do que isso, no caso do PT, cerca de 83% dos delegados em 2007 declararam pertencer a algum movimento social no momento de filiação ao PT. Destes, cerca de 30% mencionam os sindicatos como seu movimento social de origem, denotando as fortes conexões do partido com o trabalho organizado. Em seguida temos as associações estudantis e religiosas, confirmando mais uma vez os vínculos históricos do partido com as universidades e com a igreja (Amaral, 2010, p. 98).

Como era de esperar, as conexões dos convenccionais do PSDB com os sindicatos são inócuas. Embora 78 convenccionais tenham declarado ter pertencido a um sindicato no passado, apenas 37 se declararam sindicalizados no momento da convenção, ou seja, um percentual de 27,9 que se encontrava proporcionalmente dividido entre sindicatos das empresas privadas e do setor público. Entre eles, cinco declararam pertencer a uma central sindical, a maioria à CUT.

Desta forma, os dados obtidos por meio dos convenccionais do partido nos levam a inferir que o PSDB, se comparado ao PT, tem menor inserção na máquina pública, mais distanciamento dos movimentos sociais e do mundo sindical. De fato, entre os convenccionais do PSDB apenas 28,6% declararam ser funcionários públicos, percentual bem abaixo do que é verificado entre os delegados do PT, cujo percentual era de 54,3% em 2006 (Amaral, 2010, p. 90).

### Notas finais

Ao que tudo indica, o PSDB é um partido cujo sucesso eleitoral depende mais da estratégia na busca de resultados administrativos em suas gestões do que do fortalecimento de laços com a sociedade civil. O PSDB, como partido de quadros, faz da eficiência da gestão seu principal atributo. Seu sucesso eleitoral depende dessa estratégia, mas depende também do conservadorismo da sociedade brasileira pouco atenta ainda às questões cruciais da equidade, da igualdade e da diversidade nas esferas da representação e da participação política.

Estas características partidárias devem influenciar uma posição distinta no momento governamental do partido. Segundo o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em entrevista à autora,<sup>22</sup> o PSDB não se caracteriza como um “partido demandante”, ou como um partido de militância, o que permitiu ao seu governo ter mais margem de ação para empreender uma administração cooperativa com os demais partidos. Esta tese foi recorrentemente lembrada por outros importantes quadros do PSDB com quem conversamos e foi apontada como um grande diferencial entre os dois partidos. Assim, a maior concentração de petistas no governo de Lula da Silva em comparação à participação de tucanos no governo Fernando Henrique derivaria desse aspecto militante e mobilizador do PT, que historicamente foi bem-sucedido na aproximação com os movimentos sociais e com os servidores públicos.

Em suma, os dados de nossa pesquisa junto aos convencionais permitem ir com segurança além das impressões e provar empiricamente que PT e PSDB são partidos com inserções distintas na sociedade e no Estado, com perfis sociais e organizacionais distintos. Seguindo Panebianco (1995), sabemos que essas características têm influência marcante no momento governativo de cada partido.

Lula no poder, por inúmeras vezes, assinalou que seu governo era um novo começo para a sociedade brasileira. Esta figura de retórica foi bem recebida pela população, a quem prometeu mudanças. Lula apresentou-se como um governo inaugural, portanto. Em obra recente, Barboza Filho (2010) atribuiu nosso déficit democrático à percepção que as elites políticas e intelectuais tiveram ao longo da história sobre o passado. É recorrente evocar a necessidade de romper com o passado, de negá-lo, de inaugurar o novo em nome de um país mais racional e sintonizado, ou seja, mais moderno.

O Brasil de 1930 qualificou o governo anterior de República Velha e em seguida instituiu o Estado Novo. A redemocratização de 1946 criou a República Nova e a de 1985 produziu a denominação Nova República. Lula não inovou, portanto, na busca do novo. E mesmo tratando-se de recurso discursivo, já que o governo Lula deu continuidade ao projeto econômico e democrático do país, o fato é que nenhum presidente conseguiu se posicionar com tanto sucesso como figura refundadora, posição, aliás, recorrente entre outros governos da América Latina.

Nossa pesquisa mostra que precisamos ir mais a fundo na investigação sobre os vínculos dos partidos com governos, com o Estado e com a sociedade. De toda forma, fornece indicações de que nos governos do PT e do PSDB o grande diferencial, no que se refere à composição dos seus quadros, se deve ao tipo de inserção que o PT mantém com o serviço público, com o Estado e com os movimentos sociais, em particular com o mundo sindical. O PT foi mais generoso do que o PSDB nas nomeações de seus filiados e no caso dos DAS não descuidou da qualificação técnica e acadêmica de seus quadros.

Os resultados da partidarização do governo têm sido e continuam sendo objeto de polêmicas. Governos partidários são parte das regras da democracia moderna e da social-democracia. O que é novo no caso do PT foi ter rompido com a lógica da conciliação e da partilha quando se trata de ocupar os mais altos cargos do Executivo. Esta concentração, associada a sua aproximação com movimentos sociais e com sindicatos, despertou teses sobre o aparelhamento do Estado e sobre a cooptação da sociedade civil pelo Estado. Entre as críticas ao governo do PT menciona-se recorrentemente também a excessiva tolerância com ações inapropriadas de alguns filiados e a pouca isenção na hora de julgar atos impróprios do governo quando estão em jogo as lealdades pessoais dentro do partido. Todas essas hipóteses precisam ser melhor analisadas, mas não podem ser descartadas. De toda forma o governo do PT, a exemplo do de Fernando Henrique, trilha pela diretriz democrática e está submetido a uma forte pressão da opinião pública num ambiente de liberdade que contrabalança possíveis anseios pelo abuso de poder.

## Notas

- <sup>1</sup> Consideramos dirigentes públicos o grupo que ocupa altos cargos de confiança na administração pública federal o que na nomenclatura oficial do país é denominado de cargos de Direção e Assessoramento (DAS), níveis cinco e seis, e ainda de cargos de Natureza Especial (NE). A pesquisa iniciada em 2006 é apoiada pela Fundação Ford e estudou inicialmente o perfil dos dirigentes públicos no governo Lula da Silva. O resultado mais importante desse projeto foi o livro *A elite dirigente do governo Lula* (Rio de Janeiro: FGV, 2009), também disponível *on line* no endereço <http://mariacelina.daraujo.net/elite/>. Da pesquisa participaram vários auxiliares de graduação, mestrado e doutorado a quem agradeço o companheirismo e a ajuda. No momento desta publicação participam do projeto Camila Lameirão, Joana Macedo, Ivana Ribeiro, Vanusa Queiroz e Julia Petek Figueiredo.
- <sup>2</sup> Sobre a constitucionalização das políticas públicas no Brasil. Ver a esse respeito Couto e Arantes (2006).
- <sup>3</sup> A esse respeito ver Luiz Carlos Bresser-Pereira. *Do Estado patrimonial ao gerencial*. <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=509>
- <sup>4</sup> Sobre este conceito de subcultura ver: Schweinitz Jr. (1964) e Roth (1979). Ambos os trabalhos examinam a emergência da social-democracia na Alemanha, seu isolamento em relação ao *establishment* e seus conflitos com o marxismo.
- <sup>5</sup> Um estudo clássico sobre social-democracia é o de Przeworski (1989).
- <sup>6</sup> Estes mesmos índices e percentagens são confirmados por Amaral (2010).
- <sup>7</sup> [http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/arquivos-novos/CONFERENCIAS%20NACIONAIS\\_Tabela\\_1941\\_%202010\\_26abril2010.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/arquivos-novos/CONFERENCIAS%20NACIONAIS_Tabela_1941_%202010_26abril2010.pdf), acesso em setembro de 2011.
- <sup>8</sup> Sobre o trabalho da Secretaria-Geral instância coordenadora da articulação do governo com os movimentos sociais, ver Costa Filho (2011). Quanto ao debate sobre o Fórum Nacional do Trabalho, ver o capítulo 3 de D'Araujo (2009). Para uma visão crítica sobre o funcionamento do CDES ver Sonia Fleury, *Considerações sobre o funcionamento do CDES*, <http://app.cbape.fgv.br/comum/arq/CDES.pdf>, acesso em outubro de 2011. Em *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: Um Processo em Construção*, Lúcio Kowarick (<http://www.fenecon.org.br/CDES.pdf>, acesso em outubro de 2011), demonstra que cerca de metade dos integrantes do Conselho eram empresários de São Paulo. Ver também Vizeu e Bin, (2008).
- <sup>9</sup> Um balanço dessa literatura foi feito por Zaverucha e Teixeira (2003).
- <sup>10</sup> Entre os principais está O'Donnell (1990).
- <sup>11</sup> O autor lembra que a Europa de Leste, ao contrário da América Latina, era mais predisposta a entender democracia como igualdade do que como liberdade.
- <sup>12</sup> Nos primeiros meses do governo Dilma esse percentual subiu para 38%. Segundo levantamento feito pelo jornal *Folha de S. Paulo*, edição de 07 de março de 2011. Das nomeações para cargos de DAS 5, 6 e NES ocorridas entre janeiro e fevereiro, pelo menos 170 eram de filiados a partidos políticos, sendo 124 ao PT (73 % dos 170). Agrupando

outros indicadores a revista *Época*, edição de 24 de outubro de 2011, mostra que num conjunto de 98 nomeações para cargos de confiança, 57% pertenciam ao PT seguido de longe pelo PMDB com 14%.

<sup>13.</sup> O tema foi objeto de um capítulo de D'Araujo (2009) e de um artigo (D'Araujo e Lameirão, 2009).

<sup>14.</sup> Este tema foi bem resumido em artigo recente de Vasselai (2009). Um trabalho clássico sobre o tema é Santos (2003).

<sup>15.</sup> A esse respeito ver o trabalho inovador de Marilene de Paula (2008).

<sup>16.</sup> Parte dessas atividades está descrita em D'Araujo, Farias e Hippolito (2005).

<sup>17.</sup> Exemplo da preocupação com esses dados é DiSalvo (2010).

<sup>18.</sup> Leôncio Martins Rodrigues. A via sindical para o poder, *O Estado de S. Paulo*, 29/9/10.

<sup>19.</sup> Sobre o PT as principais publicações em livro são: Amaral (2003); Azevedo (1995); Gadotti (1989); Keck (1991); Leal (2005), Meneguello (1989); Oliveira (1987); Ribeiro (2010); Rodrigues (1990a); Rosenfield (2002); Singer (2001); Secco (2011); Ângelo e Villa (2009). Há que mencionar ainda a excelente tese de doutorado de Oswaldo M. E. do Amaral (2009).

<sup>20.</sup> A título de experimento, fizemos, no decorrer de junho de 2001, um levantamento nos principais indexadores de ciências sociais (SciELO, Ibict, Jstor e Portal da Capes). Os resultados confirmaram as discrepâncias de estudos a favor do PT e a pouca quantidade de trabalhos que analisem os partidos do ponto de vista de sua organização e composição interna. Uma boa exceção para o governo Fernando Henrique é o livro de Lamounier e Figueiredo (2002).

<sup>21.</sup> Para a Executiva Nacional do PSDB os dados são de 2011 e para o Diretório Nacional usou-se os dados de 2011.

<sup>22.</sup> Entrevista realizada em São Paulo em 28 de setembro de 2011.

## Referências bibliográficas

- AMARAL, Oswaldo E. do. **A estrela não é mais vermelha: as mudanças do programa petista nos anos 90**. São Paulo: Garçonni, 2003.
- \_\_\_\_\_. As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) Campinas, 2010.
- AMORIM NETO, Octavio. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: Nicolau, J; Power, T. J. (org.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reformas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- ANGELO, Vitor Amorim; VILLA, Marco Antonio (orgs.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006) – uma história revisitada**. São Carlos: EdufSCar, 2009.
- AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.
- AZEVEDO, Clovis B. de. **A estrela partida ao meio: ambiguidades do pensamento petista**. São Paulo: Entrelinhas, 1995.
- AZEVEDO, Fernando Antônio. O PT, a imprensa e as coberturas das eleições presidenciais (1989-2006). In: Angelo, V. A.; Villa, M. A. (orgs.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006) – uma história revisitada**. São Carlos: EdufSCar, 2009, p. 219-238.
- BARBOSA FILHO, Rubem. A modernização brasileira e o nosso pensamento político. **Perspectivas**, São Paulo, nº 37, jan./jun. 2010, p. 15-64.
- BRAGA, Maria do Socorro Souza. Partido dos Trabalhadores, condições de origem e variações estaduais. In: Angelo, V. A.; Villa, M. A. (orgs.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006) – uma história revisitada**. São Carlos: EdufSCar, 2009, p. 63-85.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=509>
- CHEIBUB, Zairo B. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 15, nº 43, jun. 2000, p. 1-32.
- \_\_\_\_\_; LOCKE, Richard M. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Brasília, nº 18, ENAP, 1999, p. 7-65.
- COSTA SOBRINHO, João Elias de Oliveira. Amortecendo as relações entre Estado e sociedade civil: a Secretaria-Geral da Presidência da República no Governo Lula (2003-2010). Trabalho apresentado no II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, São Paulo, São Carlos, UFSCar, jul 2011.
- COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 21, nº 61,

- jun. 2006, p. 41-62.
- D'ARAUJO, Maria Celina. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 57-79.
- \_\_\_\_\_. Democracia e novas institucionalidades jurídicas na América Latina. **RAP**, vol. 35, jan/fev 2001, p. 145-166.
- \_\_\_\_\_; FARIAS, Ignez Cordeiro de Farias; HIPPOLITO, Lucia (orgs.). **IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora da FGV/IPEA, 2005.
- D'ARAUJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila. Social scientists and public administration in the Lula da Silva government. **Brazilian Political Science Review**, nº 3, 2010, p. 11-39.
- DINIZ, Eli. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 3, 1985, p. 329-346.
- DISALVO, Daniel. The Trouble with Public Sector Unions. **National Affairs**, nº 5, set./nov. 2010, p. 3-19.
- FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930, historiografia e história**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1970.
- FIGUEIREDO, Argelina C. **Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política (1961-1964)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- FLEURY, Sonia. **Considerações sobre o funcionamento do CDES**. <http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/CDES.pdf>, acesso em outubro de 2011
- GADOTTI, Moacir; PEREIRA, Otaviano. **Pra que PT: origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1989.
- HERMET, Guy. As transições democráticas no século XX: comparação entre América Latina e Leste Europeu. In: Abreu, A. A. de. **Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 13-35.
- HUNTINGTON, Samuel P. **O soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
- KATZ, Richard; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, vol. 1, nº 1, 1995, pp. 5-28.
- KECK, Margaret. **PT, a lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. São Paulo: Ática, 1991.
- KOWARICK, Lúcio. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um processo em construção**. <http://www.fenecon.org.br/CDES.pdf>, acesso em outubro de 2011.
- LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). **A Era FHC, um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- LEAL, Paulo R. F. **O PT e o dilema da representação política: os deputados federais são representantes de quem?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred (orgs.). **The breakdown of democratic regimes, Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 3 volumes, 1978.

- MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido, 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MICHELSONS, Robert. **Sociologia dos partidos**. Brasília: Edit. da UnB, 1982.
- MOISES, José Álvaro. **Democracia e confiança - por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: EDUSP, 2010.
- MOORE JR., Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes.
- MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: Avritzer, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 107-141.
- O'DONNELL, Guillermo. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- \_\_\_\_\_. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 31, 1991, p. 25-40.
- \_\_\_\_\_. Democratic theory and comparative politics. **Studies in Comparative International Development**, vol. 36, nº 1, mar/mai. 2001.
- OLIVEIRA, Isabel R. de. **Trabalho e política: as origens do Partido dos Trabalhadores**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- PACHECO, Regina Silvia; BONIS, Daniel. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: Loureiro, M. R.; Abrucio, L. F.; Pacheco, R. S. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 329-362.
- PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organización y poder em los partidos políticos**. Madrid: Alianza, 1995.
- PAULA, Marilene de. Políticas de ação afirmativa para negros no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Dissertação de Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais, Rio de Janeiro, Cpdoc/FGV, 2008.
- PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- RIBEIRO, Pedro Floriano. **Dos sindicatos ao governo a organização nacional do PT de 1980 a 2005**. São Carlos: EdufSCar, 2010.
- \_\_\_\_\_. O PT, o Estado e a sociedade (1980-2005). In: Angelo, V. A.; Villa, M. A. (orgs.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006) – uma história revisitada**. São Carlos: EdufSCar, 2009, p. 183-217.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. A via sindical para o poder. *O Estado de S. Paulo*, 29 de setembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. **Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política**. São Paulo: Ática, 1990a.
- \_\_\_\_\_. **CUT: os militantes e a ideologia**. São Paulo: Paz e Terra, 1990b.
- ROSENFELD, Denis L. **PT na encruzilhada: social-democracia, demagogia ou revolução?** Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.
- ROTH, Guenther. **The social democrats in Imperial Germany**. Nova York: Arno Press, 1979.

- ROUQUIÉ, Alain. **O Estado militar na América Latina**. São Paulo: Alfa Omega, 1984.
- \_\_\_\_; LAMOUNIER, Bolívar; SCHVARZER, Jorge (orgs.). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.
- SAMUELS, David. A democracia brasileira sob o governo de Lula e do PT. In: Angelo, V. A.; Villa, M. A. (orgs.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006) – uma história revisitada**. São Carlos: EdufSCar, 2009, p. 239-270.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 60, nº 1, 2009, p. 5-29.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **64: anatomia da crise**. São Paulo: Vértice, 1986.
- SCHWEINITZ JR., Karl. **Industrialization and democracy, economic necessities and political possibilities**. Londres: The Free University Press of Glencoe, 1964.
- SECCO, Lincoln. **História do PT**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2011.
- SINGER, André. **O PT**. São Paulo: Publifolha, 2001.
- SKIDMORE, Thomas. **Brasil de Getúlio a Castelo**. São Paulo: Paz e Terra, 1969.
- SOARES, Gláucio A. Dillon. **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo: Difel, 1973.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.
- \_\_\_\_. The Brazilian “new republic”: under the “sword of Damocles”. In: Stepan, A. **Democratizing Brazil: problems of transition and consolidation**. Oxford: Oxford University Press, 1989, p. 351-394.
- STEPAN, Alfred. **The military in politics: changing patterns in Brazil**. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- \_\_\_\_; LINZ, Juan. Toward consolidated democracies. **Journal of Democracy**, Washington, vol. 7, nº 2, 1996, p. 14-33.
- TOLEDO, Roberto Pompeu. **O presidente segundo o sociólogo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- VASSELAI, Fabrício. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas em relação à democracia atual. **Perspectivas**, São Paulo, nº 35, jan./jun. 2009, p. 173-210.
- VISSER, Jelle. Union membership statistics in 24 countries. **Monthly Labor Review**, vol. 129, nº 1, jan. 2006, p. 38-49.
- VITULLO, Gabriel E. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 17, nov. 2001, p. 53-60.
- VIZEU, Fábio; BIN, Daniel. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. **RAP**, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 1, jan./fev. 2008, p. 83-108.
- ZAVERUCHA, Jorge; TEIXEIRA, Helder. A literatura sobre relações civis-militares no Brasil (1964-2002): uma síntese. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, nº 55, jan./jun. 2003, p. 59-72.

ZUVANIC, Laura; IACOVIELLO, Mercedes; GUSTÁ, Ana Laura R. The weakest link: the bureaucracy and civil service systems in Latin America. In: Scartascini, C.; Stein, E.; Tommasi, M. **How democracy works: Political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking**. Paperback, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2010.

**Site**

[http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/arquivosnovos/CONFERENCIAS%20NACIONAS\\_Tabela\\_1941\\_%202010\\_26abril2010.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/arquivosnovos/CONFERENCIAS%20NACIONAS_Tabela_1941_%202010_26abril2010.pdf), acesso em setembro de 2011.