

ANÁLISE DA FORMA DE RECRUTAMENTO DAS ELITES POLÍTICO-ECONÔMICAS MINISTERIAIS DE CASTELO BRANCO A LULA

Mário Jorge de PAIVA¹

■ **RESUMO:** O artigo realiza um estudo comparativo entre os perfis das elites políticas ministeriais do governo desde o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco até o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. O objetivo é compreender alguns aspectos do funcionamento das instituições políticas brasileiras e os critérios de recrutamento de seus titulares. Em nossa análise utilizaremos um aporte teórico formado por pensadores clássicos do tema das elites políticas. Também será usado vasto material empírico coletado do *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (DHBB) e da Biblioteca Virtual da Presidência. Com base no cruzamento entre as informações quantitativas e qualitativas, apontaremos as semelhanças e as diferenças dos governos referidos.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Teoria das elites. Recrutamento de elites. Formação ministerial. Economia política brasileira.

Introdução

O conceito de *elite* não é atemporal. Surge com a modernidade, sendo utilizado para designar grupos sociais considerados de qualidade superior. Em

[...] língua inglesa o primeiro uso conhecido de 'elite', de acordo com o *Oxford English Dictionary*, data de 1823, quando já era aplicado para referir-se a grupos sociais. Entretanto, o termo não se tornou amplamente utilizado em literatura social e política na Europa

¹ PUC – RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 22451-900. mariojpaiva@oi.com.br.

senão bem para o final do século XIX, e na década de 1930 na Grã-Bretanha e na América, quando se difundiu através das teorias sociológicas das elites, especialmente através da obra de Vilfredo Pareto (BOTTOMORE, 1974, p. 7-8).

Se continuarmos a seguir os dicionários, vamos achar pelo menos duas acepções distintas para o termo na atualidade. Uma cujo significado diz respeito a um conjunto de melhores e mais notáveis; outra que evoca aqueles que ocupam os cargos mais altos em algum campo social. Nos dois casos, o termo elite refere-se a um grupo restrito. O que não significa que os melhores ocupam, obrigatoriamente, os cargos mais altos.

Estudar as elites já é algo clássico nas Ciências Sociais, pois é de grande importância conhecer aqueles que têm a capacidade de dominar e dirigir, pois, em larga medida, são eles que determinam as transformações (ou as permanências) de uma sociedade. Dependendo das circunstâncias, possuem um peso maior ou menor nos processos relevantes para que a dinâmica de uma nação funcione adequadamente. As elites formam e são formadas, portanto, por contextos sociais que determinam as correlações entre estruturas e atores.

Como a questão das elites sempre está em evidência no mundo social/político, interessa-nos neste texto compreender quem são elas, dentro de um recorte bem delimitado e com a perspectiva de estabelecer quais critérios mensuráveis foram utilizados em seus respectivos recrutamentos.

Evidentemente, não temos a pretensão de tratar de toda(s) a(s) elite(s). Nosso foco recai principalmente sobre as elites políticas brasileiras ligadas às questões econômicas. Assim, “descartamos” os grupos relacionados à mídia, aos militares, aos industriais, aos religiosos ou a qualquer outro tipo de grupo definido como elite.

Usaremos como base de dados da pesquisa quantitativa/qualitativa *As elites políticas brasileiras*, criada por Eduardo de Vasconcelos Raposo no ano de 2007 e ainda em andamento, em que foram analisadas as biografias de 821 ministros, vinculados a mais de 130 instituições, durante 13 períodos governamentais. Com essas informações foi criado um banco de dados no programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)².

² A mencionada pesquisa, por sua vez, possui como base de informações o Dicionário histórico biográfico do Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas (DHBB – CPDOC/FGV) e a Biblioteca da Presidência da República.

Nosso objetivo não será estudar a totalidade dos quadros selecionados por Raposo. Recortaremos os atores e momentos que nos interessam mais desse quadro total para, em seguida, fazermos uma comparação entre nossa seleção (econômica) e a totalidade dos ministros estudados por Raposo. Consideramos como elites políticas ligadas às questões econômicas os atores federais, predominantemente ministeriais, que estão em posição de mando idealmente relacionada ao campo econômico. O recorte temporal do artigo contempla desde o governo do marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967) até o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2006-2010), dando destaque a apenas algumas instituições.

Antes de entrar na parte empírica propriamente dita, será feita uma breve recapitulação da teoria das elites, visando delimitar as questões e os autores com os quais trabalhamos na elaboração do texto.

Teoria das elites

É notório que a teoria das elites se constitui como um dos temas mais consagrados nas Ciências Sociais, com a produção de uma monumental quantidade de textos sobre o assunto, envolvendo autores de variadas origens e filiações num debate que se manteve aceso desde o final do século XIX até, pelo menos, a década de 1980, quando sua incidência começou a diminuir (GRYNSZPAN, 1996).

Por tal motivo, não cabe no presente artigo tentar retomar essa discussão em toda a sua profundidade, genealogia ou possibilidades teóricas. O intuito neste resgate é quase minimalista e visa, acima de tudo, colocar principalmente para os leitores mais jovens os eixos e problemas que organizaram o assunto por cerca de um século.

Entramos aqui no campo que envolve não só Vilfredo Pareto (1848-1923), mas também Gaetano Mosca (1858-1941) e Robert Michels (1876-1936), como seus pais fundadores reconhecidos. E, mesmo admitindo que existem muitas discordâncias entre eles, há um conjunto de elementos em comum que permite agrupá-los. O principal ponto que vale destacar é:

[...] que em qualquer sociedade, em qualquer grupo, em qualquer época ou lugar, havia sempre uma minoria, uma elite que, por seus

dons, e sua competência e seus recursos, se destacava e detinha o poder, dirigindo a maioria (GRYNSZPAN, 1999, p. 11-12)³.

Não importa qual o tipo de sociedade em questão, seja ela vista como primitiva ou civilizada, democrática ou despótica, sempre haverá um grupo dirigente, uma elite, segundo essa formulação teórica. No caso dos três “pais fundadores” da chamada Teoria elitista, é notável que, diante do questionamento, ao longo do século XIX, das ideias de soberania popular e de igualdade, preferiram aproximar-se de uma visão realista da política, em detrimento de proposições mais afeitas à utopia, como as de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e de Karl Marx (1818-1883).

Como a obra desses autores “elitistas” é muito vasta, aqui só nos cabe fazer pequenos esclarecimentos acerca de suas posições teóricas, antes de entrarmos no tema central do artigo. Primeiramente, colocaremos em evidência de que forma Gaetano Mosca (1939), por exemplo, trata do processo de diferenciação da elite com relação à massa.

Para responder à pergunta “O que torna alguém elite?”, Mosca aponta três critérios. O primeiro critério é a riqueza e ainda que não seja um requisito formal para a participação na vida política, acaba sendo, porém, um critério real e implicitamente sempre presente. O segundo critério é a origem social, o “berço”, por assim dizer, fator de grande relevância na biografia do indivíduo, já que situa a pessoa num universo de conhecimentos, valores e posturas próprios à minoria dominante. O terceiro critério, existente apenas em sociedades modernas e pautadas pela impessoalidade, seria o mérito (HOLLANDA, 2011).

Já Pareto (1917) considera que há algo imutável no ser humano que convive com uma permanente transformação, o que resultaria na necessidade de um equilíbrio entre mudança e permanência. Exatamente por perceber a inevitabilidade da mudança, ainda que não a visse de forma radical, chamava a atenção para a exigência de uma constante renovação das elites. Renovação essa que deveria ocorrer num ritmo adequado, evitando assim problemas que surgiriam pela ausência ou pelo excesso de circulação das elites. Pareto pensa as elites em todas as atividades e ofícios desenvolvidos numa dada sociedade, ou

³ Sim, Mário Grynszpan fala isso se referindo a Mosca e Pareto, os dois autores principais de seu livro citado; entretanto, não fica difícil ampliar esse múltiplo comum a Michels, o qual foi influenciado por ambos.

seja, para ele haveria a elite dos padeiros, a elite dos ladrões, as elites econômicas e as elites políticas.

Outro ponto importante a ser destacado é que:

A circulação das elites, portanto, difere daquilo que poderíamos chamar de cooptação, ou de uma adesão total, em que os novos indivíduos mudavam sua maneira de ser, adotando a dos antigos, como ocorria na Itália do *transformismo*. Era fundamental para a circulação, na visão de Pareto, que os novos membros trouxessem e mantivessem seus sentimentos, opiniões e valores, produzindo assim uma mudança no perfil e nas ações da elite (HOLLANDA, 2011, p. 194, grifo do autor)⁴.

Robert Michels, o último de tal trio clássico, foi um pensador alemão que teve como mestre Gaetano Mosca, utilizando-se da teoria das elites para interpretar o processo de oligarquização da política, no qual os partidos seriam apropriados pela lógica maximizadora com os “chefes”, os profissionais, fazendo de tudo para manterem suas posições na estrutura de poder da organização.

Michels, na obra *Sociologia dos partidos políticos*, aponta que a desorganização dos trabalhadores operários interessa apenas aos patrões. Porém, ainda que reconhecendo que a organização é indispensável para a classe operária, diagnostica que pela própria dinâmica da competição política, que passa exigir uma racionalidade de cunho empresarial, quase inevitavelmente haverá uma tendência de formação de uma “oligarquia”. Portanto, é a própria necessidade de uma organização sólida e eficaz que impulsiona a delegação de responsabilidades a uma minoria mais ativa. E essa minoria, ao se destacar, acaba se constituindo como uma nova elite.

⁴ E por que esse ponto é importante? Puxando um momento para o caso brasileiro, vemos como esse trecho entra em diálogo com, por exemplo, Raymundo Faoro, o qual muito falava de cooptação. Um caso para nós pensarmos é: quando Dilma Rousseff colocou Joaquim Levy, de formação claramente liberal, no Ministério da Fazenda. Ela está mudando o perfil da nossa elite ministerial relacionada à economia, ou ela está cooptando um ator apenas para deixar certos seguimentos da sociedade mais tranquilos? Lembremos as dificuldades de Levy em sua implantação das medidas de reforma econômica. E pensemos: é da natureza de um economista liberal ficar falando sobre aumentar impostos? Acreditamos que não. Então, não vemos um paradoxo nessa escolha, nesse “liberal no mundo desenvolvimentista”. Paradoxal seria se, em algum momento, ele, sozinho, tivesse poder para desafiar o modelo de economia vigente; isso não parece ter acontecido. Acreditamos que isso, essa escolha, era algo até esperado. A de chamarem alguém diferente para tentar uma cura milagrosa para os problemas criados em momento anterior. Por um lado, Levy nos parece elite se considerarmos elite como alguém que ocupa o mais alto dos cargos de certo campo. Porém, Levy não nos parece membro da elite nesse sentido ilustrado por Pareto, no qual para ser elite o indivíduo precisa ter grande poder de ação e de modificação no quadro em questão.

Michels tem como objeto de suas considerações exatamente os partidos social-democratas, que de um modo ou de outro colocavam no centro de suas preocupações a questão da igualdade. Contudo, o que ele procura mostrar é que as dinâmicas reais da competição política se impõem sobre todos os atores, gerando uma espécie de *lei de ferro das oligarquias*. As organizações se distanciam de suas motivações originais à medida que se expandem e se ramificam. E, embora muitos líderes prossigam falando em nome das massas, há uma clara ruptura entre os seus atos e as necessidades daqueles que pretendem representar.

Depois da morte dos pais fundadores da teoria, os estudos sobre as elites tiveram continuidade, procurando articular a teoria das elites com os desejos democráticos cada vez mais presentes nas sociedades. Principalmente, com a derrota do nazismo e do fascismo, a teoria foi sendo relida e aprimorada. Inclusive para demonstrar que o reconhecimento da existência das elites, por si só, não significa a impossibilidade da democracia. Desejar uma democracia direta e perfeita é inconcebível diante do crescimento populacional; de um modo ou de outro, os poderes devem ser delegados e exercidos de forma representativa. Essa percepção levou a uma revisão de certas questões, exigindo novos modos de conceber as elites e de pensar o seu papel no funcionamento da sociedade/democracia.

Alguns nomes deveras famosos relacionados ao elitismo são Joseph Schumpeter (1883-1950), Charles Wright Mills (1916-1962) e Robert Dahl (1915-2014). Mas outros tantos nomes poderiam ser associados às reflexões elitistas mais contemporâneas como a filósofa Ayn Rand (1905-1982), a qual com um aporte que contém certos elementos liberais/libertários fez uma crítica ao *coletivismo* e às ideias progressistas de sua época. Outro autor que resgata a perspectiva elitista é René Guénon (1886-1951), que, ao identificar o que considerava ser a decadência do mundo ocidental moderno, pregava o surgimento de uma nova elite intelectual, capaz de pensar para além do materialismo e de encontrar um verdadeiro sentido místico para contornar os males causados por essa decadência.

No caso brasileiro, um autor fundamental para o nosso trabalho foi José Murilo de Carvalho. *A construção da ordem*, de sua autoria, é um texto importante para se entender as elites brasileiras imperiais e compará-las com as elites que atuaram em outros momentos históricos em nosso país. Seu trabalho também é um bom referencial para se estabelecer uma devida

relação entre a pesquisa quantitativa e a pesquisa qualitativa. As informações sobre o recrutamento das elites da época do Império nos foram úteis para delimitar nossas questões, tomados os devidos cuidados para não cairmos em anacronismos.

O autor mostra como a elite possuiu um papel primordial no Brasil exatamente pelo peso que o Estado teve na formação da nação, devido à inexistência de uma classe burguesa capaz de regular as relações sociais. De certo modo, a elite que comanda a construção do Estado imperial se confunde com a própria burocracia (CARVALHO, 2012, p. 229). Mas, é claro que Carvalho não foi o primeiro autor a apontar a falta de uma burguesia forte em nossa trajetória como país independente. A presença da escravidão e a manutenção das instituições ibéricas acabaram por marcar de forma indelével a caminhada do Brasil para a modernidade, mantendo assim a presença de relações afetivas patriarcais e patrimonialistas, como bem mostraram tanto Gilberto Freyre quanto Sérgio Buarque de Holanda.

Nossas elites foram pouco orgânicas, produzidas de acordo com os desejos de certas escolhas políticas existentes. Pela sua educação e treinamento, elas não se mostravam representativas da população. E, mesmo com algumas similaridades, não existia uma unidade monolítica em seu interior. No começo, tal espaço de poder era dominado por magistrados e militares; paulatinamente, cresce a presença de padres (CARVALHO, 2012, p. 231). Não podemos ignorar o fato de que Carvalho está considerando como elites um escopo maior do que o nosso, entretanto, essa é uma questão de recorte.

Para pensar as elites do Império, Carvalho selecionou alguns fatores: o nível de escolaridade delas (apontando exatamente que a elite representava uma ilha de letrados no meio de uma população iletrada), se elas possuíam relação com a máquina estatal (por longa duração, as elites eram recrutadas na própria máquina estatal, o Estado representava o maior empregador das pessoas com cursos superiores). Também mostrou como as elites não eram fixas em apenas uma esfera de poder, desenvolvendo a possibilidade de um ator passar do Executivo para o Legislativo, por exemplo. Em certos casos, a influência familiar era importante para uma ascensão mais rápida, exemplo do jovem bacharel que ia direto até a Câmara e, assim, ficava a um passo do círculo das elites (CARVALHO, 2012, p. 125). Indicou que as elites surgiam de províncias específicas: 80% dos ministros provinham de seis das

dezenove províncias: Bahia, Rio (Corte), Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco (CARVALHO, 2012, p. 134).

Do ponto de vista teórico, entre vários trabalhos sobre o tema, vale lembrar a obra de Jacques Coenen-Huther (2013), na qual se encontra uma abordagem bem completa acerca dos estudos sobre elites. Contudo, como não é nosso objetivo neste trabalho fazer uma discussão puramente teórica, passemos ao próximo item.

Formas de recrutamento das elites nacionais político-econômicas

Neste tópico, traçaremos o perfil biográfico das elites político-econômicas dos governos que nos propusemos analisar. Consideraremos as seguintes características biográficas dos atores: gênero, origem federativa (estado onde nasceram), nacionalidade, relação com a iniciativa privada (se já trabalharam na iniciativa privada ou sempre foram políticos), relação com o mundo político (se possuíam políticos na família), níveis de escolaridade, filiação partidária, ligação com o Legislativo (se já haviam sido vereadores, deputados ou senadores), suas cotas (nomeação técnica, política ou mista)⁵. Além disso, verificaremos a taxa de circulação dos governos existentes entre os mandatos do general Humberto Castelo Branco e de Luiz Inácio Lula da Silva.

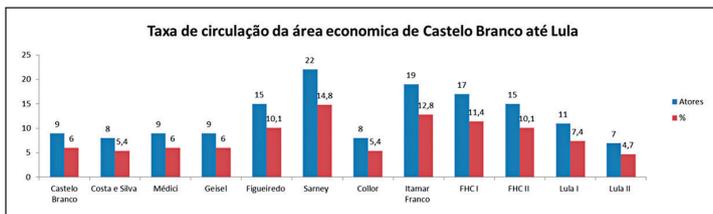
Já as instituições econômicas que trataremos são: o Banco Central do Brasil/SUMOC; o Banco do Brasil; o BNDE/BNDES; o Ministério da Administração e Reforma do Estado; o Ministério da Fazenda, Economia e Planejamento; o Ministério da Indústria e do Comércio; o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral; o Ministério do Planejamento e Orçamento; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; a Presidência da República; a Secretaria do Planejamento; a Secretaria do Planejamento e Coordenação; a

⁵ Como ficará claro, alguns governos também possuem mais membros em suas elites ministeriais ligadas a economia do que outros. O que isso significa? Que alguns governos estavam mais preocupados com a economia? Acreditamos que não necessariamente. A diferença no número de titulares pode ocorrer devido a maior circulação de atores, possível sinal de crise, ou devido a um aumento do número de ministérios, o que não é nenhuma novidade no caso brasileiro, não sendo surpreendente que, por exemplo, o governo de Costa e Silva possua um número de ministérios reduzido em relação ao governo Lula. Outro tópico: alguns gráficos não se fecham em 100%. Alguns atores podem não ter entrado no cálculo final por falta de informação. Nos gráficos relacionados a cotas, nós deliberadamente optamos por deixar os presidentes de fora dos somatórios.

Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão; e o Ministério do Orçamento e Gestão⁶.

Por meio de análises estatísticas, é possível verificar a taxa de circulação nos governos mencionados:

Gráfico 1 – Taxa de circulação



Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

Segundo Pareto, a taxa de circulação das elites pode ter diferentes significados. A circulação de elites, segundo Pareto, possui certo fluxo. Se ela for muito baixa ou muito alta, pode ser sinal de distúrbio. Essa regra vale para o caso brasileiro, em que o Gráfico 1 revela como altas circulações podem ser correlacionadas com momentos de instabilidade.

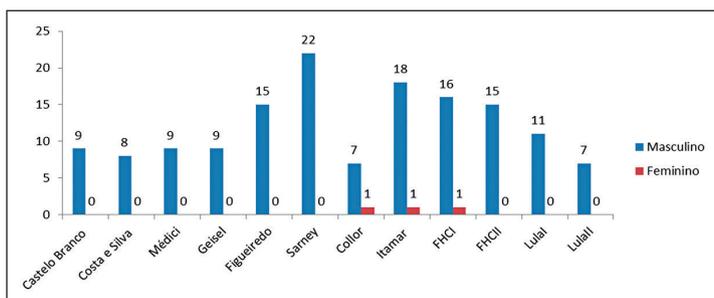
Acompanhemos o Gráfico 1. Castelo Branco, Costa e Silva e Médici representam a estabilização e o avanço econômico, existentes durante um regime ditatorial ou de exceção. Por isso há menor circulação. O governo Geisel é expressivo do começo dos problemas econômicos, mas mesmo assim, em termos estatísticos, o pior ainda estava por vir. Há uma elevação durante o governo de João Batista Figueiredo, no qual os problemas econômicos se agravaram depois de várias turbulências interacionais.

⁶ Para prosseguirmos, é válido lembrar que todo recorte possui um fator de arbitrariedade. Fazer classificação de ministérios pode ser uma tarefa bem complexa. Isso porque tanto as atribuições quanto os nomes das pastas mudam frequentemente. Optamos, então, por somar alguns ministérios em uma categoria única, por exemplo: SUMOC/Banco Central do Brasil, isto porque existe uma continuidade clara entre a extinta SUMOC e as atribuições dadas ao Banco Central. Ou a soma do BNDE com o BNDES. Além do Ministério do Planejamento, que foi uma secretaria durante um tempo. Também não ignoramos que tais instituições possuem pesos diferentes de acordo com o momento. O BNDES, o próprio nome diz, é um banco voltado para o desenvolvimento, o qual avalia a concessão de recursos por critérios diferentes de um banco comercial, visando a um objetivo econômico específico para o país. Já o Banco Central é uma instituição voltada tipicamente para a estabilidade da economia (RAPOSO, 2011). Assim sendo, tais instituições possuem lógicas diferentes e é de se esperar que o Banco Central adquira mais preponderância em cenários de estabilização econômica, enquanto o BNDE(S) é possivelmente uma instituição mais útil nos momentos em que a lógica do desenvolvimentismo esteja mais em alta. Não ignoramos que todo ministério está relacionado à economia, pois economia é algo onipresente na sociedade, indo desde o macro até o micro. Porém, alguns ministérios estão mais afeitos à economia e ao planejamento do que outros. Logo, recortar é justificável.

O governo de transição de José Sarney foi marcado por uma sucessão de tentativas de controle da economia, e isso se reflete na taxa de circulação das elites econômicas. O governo de Fernando Collor de Mello, por sua vez, apresenta uma taxa menor de circulação dessas elites, porém não podemos negligenciar o fato de ele não ter completado o mandato em virtude de sua renúncia à presidência pela abertura de um processo de *impeachment*. Com isso, acabou exercendo o seu mandato por um tempo deveras curto. Em termos relativos, Itamar Franco se mostrou o governo com maior circulação de elites econômicas, pois, ainda que seu mandato tenha sido curto, o índice de renovação foi bastante elevado. Depois de Itamar Franco, observa-se uma gradativa redução do número de ministros nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, um sinal de que, com o fim da crise econômica, a taxa de circulação caiu. Ou seja, aumentou a estabilidade (BAER, 2009).

Valendo lembrar: em momentos democráticos, em virtude da alternância de poder, é de se esperar que ocorra uma maior circulação e que, mesmo com a economia razoavelmente tranquila, as outras áreas sigam lógicas próprias de troca de ministros.

Gráfico 2 – Gênero dos atores da área econômica de Castelo Branco até Lula



Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

Se observarmos o gráfico acima, veremos que o gênero das elites é predominantemente masculino. Algo esperado, pois não é novidade que existe uma baixa presença feminina na política, em diferentes níveis de poder. Há pouca variação, se fizermos uma comparação entre o perfil de gênero das equipes econômicas dos diferentes governos com o quadro geral de ministros. É notável

que a presença de mulheres em cargos de destaque no âmbito governamental é um fato recente em nosso país. A primeira mulher a ocupar algum cargo na elite ministerial foi Ester de Figueiredo Ferraz, na pasta da Educação e Cultura do governo de João Batista Figueiredo. Já a primeira mulher a ocupar um cargo de relevância na gestão da política econômica foi Zélia Cardoso de Mello durante o governo de Fernando Collor de Mello.

Gráfico 3 – Estados de origem dos atores

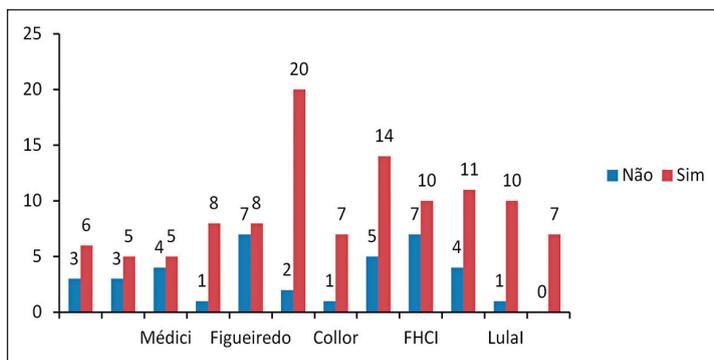


Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

Outra dimensão a ser tratada diz respeito à nacionalidade e aos estados e regiões dos quais os quadros são oriundos. É de se destacar que no que se refere à nacionalidade há um perfil predominantemente brasileiro. Ministros estrangeiros somam pouco menos de 5%, no quadro estatístico geral, vindos esses da França, Turquia, Itália e Estados Unidos. Olhando o Gráfico 3, descobrimos que o Sudeste lidera com grande vantagem em relação às outras regiões no quesito de recrutamento, com destaque para o Rio de Janeiro e São Paulo. No total, 69,8% dos atores sociais vêm do Sudeste. Em segundo lugar, surge o Nordeste, com 14,1%.

Vale lembrar que no Sudeste concentram-se as instituições formadoras de economistas. USP, FGV-RJ, FGV-SP, PUC-RJ, Unicamp, etc. localizam-se em tal eixo. Assim sendo, mesmo atores que não nasceram na região terminam, muitas vezes, se direcionando para Rio de Janeiro e São Paulo por motivos de estudo ou trabalho.

Gráfico 4 – Os atores da área econômica de Castelo Branco até Lula possuíam relação com a iniciativa privada?

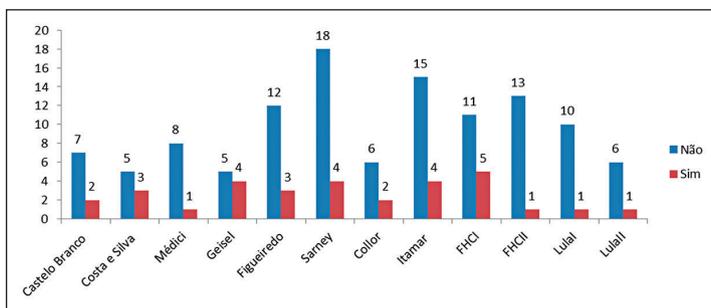


Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

As elites, em sua composição total, possuem uma ligação de 55% com a iniciativa privada, contra 75%, se considerarmos apenas as elites econômicas, ver Gráfico 4. De acordo com os dados acima, é possível observar que a área relacionada à política econômica é marcada por uma presença maior de atores vinculados à iniciativa privada, enquanto esse perfil ganha proeminência no âmbito mais amplo da gestão governamental a partir do fim do regime militar, demarcando uma importante distinção. Vale ressaltar que a ligação com a iniciativa privada é identificada pela atuação profissional de um quadro técnico em qualquer área que extrapole o serviço público, mesmo que ele não tenha sido jamais proprietário ou gestor de empresas, bancos, redes de televisão ou qualquer outro tipo de empreendimento.

Seja como for, a ligação com o mundo privado indica a existência de uma *expertise* que ultrapassa a vida pública, já que no âmbito governamental é comum localizar atores que atuaram apenas na política e no serviço público (há biografias de atores que passaram toda a vida apenas dentro do campo político, apenas mudando de posição, seja em funções de assessoria ou mesmo concorrendo a certos cargos eletivos). Pelo contrário, soa absolutamente normal nos domínios mais voltados à economia os quadros técnicos serem recrutados nos mais elevados postos da iniciativa privada, seja pela experiência direta na gestão, seja pelo acúmulo obtido no exercício da docência em economia.

Gráfico 5 – Os atores da área econômica de Castelo Branco até Lula possuíam algum político na família?



Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

Como é sabido, no Brasil há famílias de políticos que conseguem com certa constância eleger filhos ou algum outro parente próximo para cargos públicos. De tal forma isso é tão comum que o sucesso de certo político seria indício de que um filho, ou algum outro parente, poderia continuar o seu legado. Mas, em termos de sucessão familiar na política, o Gráfico 4 mostra que tal prática não é tão frequente no que tange às elites voltadas às pastas da economia.

É claro que há governos com maior número de atores provenientes de vínculos familiares, porém, observando o gráfico, em nenhum deles, esse grupo constitui uma maioria significativa.

Tabela 1 – Nível de escolaridade dos atores da área econômica de Castelo Branco até Lula

	Até o ensino médio	Superior incompleto	Superior completo	Especialização	Mestrado	Livre-docência	Doutorado	Formação Militar	Carreira Diplomática
Castelo Branco	1	0	2	3	0	0	2	1	0
Costa e Silva	0	0	3	0	1	2	0	2	0
Médici	0	1	4	0	2	1	0	1	0
Geisel	0	0	6	1	1	0	0	1	0
Figueiredo	1	0	6	1	3	1	2	1	0
Sarney	1	0	8	5	3	1	4	0	0
Collor	0	0	3	1	1	0	2	0	1
Itamar	1	0	5	4	2	0	6	0	0
FHC I	0	0	0	1	1	0	15	0	0
FHC II	0	0	1	1	5	0	8	0	0
Lula I	1	1	1	1	2	0	5	0	0
Lula II	1	0	0	1	1	0	3	0	0

Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

A Tabela 1 revela que, de maneira geral, tais pessoas fizeram pós-graduação (62,5% possuem pós-graduação, se somarmos especialização, mestrado e doutorado). É válido dizer que a qualificação dos atores foi se ampliando com o tempo. Durante a ditadura militar, o governo com mais doutores foi o de João Batista Figueiredo; no governo de José Sarney, esse número cresceu um pouco; no de Itamar Franco, já há seis doutores; e no governo de Fernando Henrique Cardoso chega-se a quinze.

Esse movimento ocorre não só pelo maior número de ministros no contexto democrático, porém também porque a pós-graduação foi se expandindo aos poucos no cenário nacional. Não é surpreendente que durante o governo de Castelo Branco praticamente, não houvesse nenhum, pois a pós-graduação no Brasil ainda era bem restrita. Mesmo que sua equipe econômica, encabeçada por Dênio Chagas Nogueira, Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, fosse de alta qualidade.

O governo Fernando Henrique Cardoso, já desde o primeiro mandato, até pelo perfil acadêmico do presidente, nomeia quadros com o maior nível de titulação acadêmica. Ele apresenta 88,2% dos atores com doutorado. Se em Itamar já era alto, agora o índice chega ao nível mais alto da série gráfica. Alguns dos nomes que compunham o governo de Cardoso, além da forte formação

necessária para lidar com um contexto de grandes mudanças na economia, haviam composto as equipes que elaboraram os planos Cruzado, Collor e Real. Muitos desses economistas possuíam uma formação acadêmica similar, sendo oriundos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, que historicamente incentivou os seus melhores quadros a realizarem pós-graduações no exterior, mais especificamente nos Estados Unidos, não sendo surpreendente que os atores em questão tenham tido contato com: Harvard, Berkeley, Yale, MIT, etc. Estudar nos EUA, mais do que um título, proporcionava o contato com determinadas teorias, experiências e valores. Se alguém vai estudar economia nos Estados Unidos, provavelmente, terá contato com a teoria neoclássica e a abordagem monetarista. Ou seja, terá contato com toda a base do pensamento liberal contemporâneo, chamado de neoliberal. É importante mencionar que nos EUA a corrente hegemônica da ciência econômica tenta cada vez mais se aproximar da matemática, com a perspectiva de tornar-se uma *hard science*. Ou seja, não é uma ciência econômica pautada por um diálogo com a ciência política e com as teorias sociológicas, nem muito menos pela abertura para a história econômica (BELIEIRO JUNIOR, 2008).

Tabela 2 – Os atores da área econômica de Castelo Branco até Lula eram filiados a algum partido?

	ARENA	PFL	PSDB	PDS	PMDB	PT	PPB	PSD	PTB	PRN
Castelo Branco	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Costa e Silva	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Médici	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geisel	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Figueiredo	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Sarney	0	0	0	0	6	0	1	0	0	0
Collor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Itamar	0	3	6	0	1	0	0	0	1	0
FHC I	0	0	6	0	0	0	2	0	1	0
FHC II	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0
Lula I	0	0	1	0	1	6	0	0	0	0
Lula II	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0

Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

Observando-se a Tabela 2, nota-se que há uma baixa filiação partidária entre os quadros ligados à área econômica. Desde a democratização, os partidos que contaram com mais econo-

mistas em seus quadros técnicos foram o PMDB e o PT. Durante o período ditatorial, há uma presença maior de atores filiados à ARENA. É provável que isto tenha ocorrido pelo momento de bipartidarismo, somado ao fato de que, pelas próprias circunstâncias políticas, entre os ministros, não havia a menor possibilidade de políticos de oposição ocuparem esses espaços de poder. No mesmo sentido, é possível estabelecer alguma correlação entre o partido do presidente e o governo, no momento democrático. Quando Fernando Henrique Cardos e Luiz Inácio Lula da Silva ocuparam a presidência da República, houve crescimento da participação de filiados ao PSDB e ao PT nas respectivas equipes econômicas.

Tabela 3 – Os atores da área econômica de Castelo Branco até Lula haviam participado do Poder Legislativo?

	vereador		deputado estadual		deputado federal		senador	
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Castelo Branco	9	0	9	0	8	1	9	0
Costa e Silva	8	0	8	0	7	1	8	0
Médici	9	0	9	0	8	1	9	0
Geisel	9	0	9	0	9	0	9	0
Figueiredo	15	0	15	0	14	1	14	1
Sarney	20	2	20	2	18	4	21	1
Collor	8	0	8	0	8	0	8	0
Itamar	18	1	18	1	16	3	15	4
FHCI	17	0	17	0	14	3	15	2
FHCII	15	0	15	0	15	0	14	1
LulaI	10	1	10	1	6	5	10	1
LulaII	7	0	7	0	4	3	7	0

Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

A Tabela 3 mostra um baixo envolvimento dos atores em questão com o Poder Legislativo, sendo ligeiramente superior quando se trata de uma relação que teve como experiência uma participação no legislativo em nível federal. É mais provável, portanto, chegar aos postos de poder econômicos quando o indivíduo ocupou uma cadeira de deputado federal ou de senador do que se exerceu a função de deputado estadual ou de vereador.

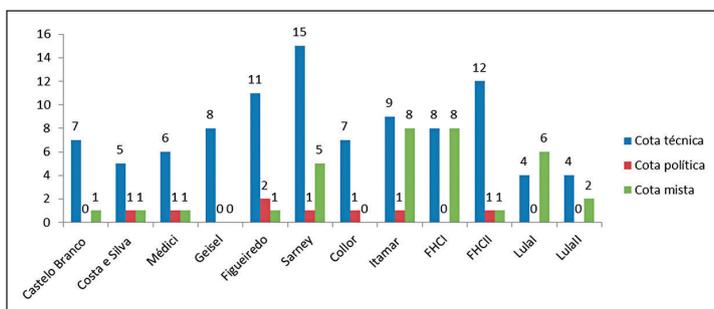
Tal circunstância é compreensível pelo próprio escopo da atuação parlamentar. O representante legislativo nos planos estadual e municipal, em tese, teria maiores dificuldades para pensar as grandes questões nacionais, em especial aquelas que

exigem uma formação especializada e que podem ter grande impacto para a economia do país. Em muitos locais, nem a população da região conhece os vereadores, de forma que seria muito improvável que esses atores políticos pudessem angariar relevância suficiente tornarem-se ministros. Era sobre isso que Charles Wright Mills (1975) tratava, ao separar o que seria uma elite local e o que era a verdadeira elite do poder.

José Murilo de Carvalho, ao falar de como as elites circulavam pelo país na época do Império, também estava indicando que o poder possui sua própria *geografia*, de tal modo que é possível estar mais próximo ou mais distante do centro do poder, dependendo da região na qual o indivíduo atua.

Contudo, nem todos os estudos sobre o poder vão se focar na “Cabeça do Leviatã”, por assim dizer. Se acompanharmos Michel Foucault (1996), veremos como, no que tange à sua análise sobre o poder, ele se volta mormente para o micropoder. Mas, é indubitável que, em termos políticos, sempre há espaços com maior capacidade de difusão do poder, como, no caso brasileiro, ocorre em Brasília. Mesmo existindo no Brasil um modelo federalista, na prática a União concentra um grande número de prerrogativas, deixando os Estados e Municípios com pouquíssimo poder de decisão em certas questões.

Gráfico 6 – Critério para a nomeação dos atores da área econômica de Castelo Branco até Lula



Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

No que se refere às cotas, é importante distinguir a origem dos atores. Nesse sentido, estabelecemos três tipos de situação: 1) os atores da “cota política” que chegaram às suas pastas para compor a base de apoio político e parlamentar do governo.

Em geral, são filiados a partidos políticos aliados; 2) os atores da “cota técnica” que ocupam seus cargos por dominarem habilidades relacionadas ao assunto da pasta em questão, sem possuírem filiação a partidos; 3) já a última classificação, a “cota mista”, leva em consideração os indivíduos incluídos nas pastas por escolha partidária, mas que também possuem competência técnica no assunto em questão.

Cabe perguntar se a divisão por esses três tipos de cotas faz sentido? A aposta é que sim. Nem todos os ministros são muito entendidos no assunto de suas pastas. Evidentemente seria desejável que todos o fossem, mas nem sempre o critério técnico é o que prevalece. Não é só a meritocracia que determina quem serão os ministros. Uma questão que aqui ainda vale ser mencionada sobre nossas definições de cotas envolve o chamado “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988). Num certo sentido, o cientista político Sérgio Abranches legitima nossa proposição; afinal, para ele, no artigo “Presidencialismo de coalizão, o dilema institucional brasileiro”, não haveria dúvida de que, para um presidente governar, seria necessário, nas condições políticas do país, formar sempre amplas coalisões, mesmo que elas não fossem definidas por critérios programáticos. Porque, se isso não ocorresse, suas medidas dificilmente seriam aprovadas pelo Congresso; por isso, o Executivo se veria quase que obrigado a distribuir cargos para os partidos. Tal avaliação nos permite considerar que mesmo a “cota política”, segundo nossa definição, não se constituiria como um absurdo.

A cota preferida no campo da economia, conforme pode ser confirmado pelo Gráfico 6, é a “cota técnica” e a menos utilizada é a “cota política”. Algo esperado diante de uma área que, por sua grande relevância para a estabilidade do país, deveria ficar nas mãos de especialistas mesmo. O que parece variar em nosso quadro, em maior grau, é a “cota mista”. Ela, com o passar do tempo e com o retorno à democracia, vai se ampliando cada vez mais. O governo de José Sarney, sozinho, possui um número de atores de “cota mista” superior aos governos de todo o período do regime militar. Já Fernando Collor de Mello não possui praticamente nenhum ator que não fosse da cota técnica, mas o quadro se transforma quando Itamar Franco assume. No primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva acaba ocorrendo uma inversão, quando a “cota mista” supera a técnica pela primeira vez dentro de nosso recorte de estudo.

Conclusão

O objetivo do presente texto foi o de analisar um grupo específico da elite política nacional. Trata-se dos titulares dos principais cargos executivos do nível federal da área econômica. Ministros, secretários equiparáveis a ministros e presidentes de bancos estratégicos.

Começamos o nosso trabalho falando da questão das elites no campo específico da Ciência Política. Nessa jornada, voltamos a referências teóricas clássicas, como Mosca, Pareto e Michels, sem, contudo, ignorar autores mais recentes. Com o aporte teórico brevemente explicitado, fizemos uma exposição da composição dos governos estudados, procurando analisar algumas características das elites federais de caráter econômico que neles atuaram. Para isso, destacamos as diferenças entre essas elites econômicas e outras elites que compuseram esses governos.

Mostramos como os grupos de dirigentes da área econômica são portadores de algumas características comuns ao conjunto das elites, como, por exemplo: os espaços geográficos onde são recrutados os atores; o fato de que são homens e brasileiros; predominantemente de “cota técnica”, com pouca relação com o Legislativo e com baixo índice relativo de políticos na família.

Apontamos também como diferencial nos padrões de recrutamento o nível de escolaridade. Fica evidente que os agentes que compõem as elites econômicas se diferenciam de outras áreas por uma titulação mais elevada. Em sua maioria, são economistas de profissão, muitas vezes acadêmicos com formação nos EUA. Essa *expertise* técnica aparece como um ponto fundamental no que se refere aos atores das instituições econômicas, pois a economia geralmente surge para os leigos como um campo herético, misterioso, e que, portanto, deve ser protagonizado por técnicos. Parte-se do suposto de que qualquer erro pode acarretar consequências monstruosas, enquanto o mesmo não pode ser dito obrigatoriamente de outros campos do Executivo, os quais mais facilmente são “invadidos” por políticos, leigos nos respectivos temas. Mas claro, dependendo do quadro do país, economistas ortodoxos possivelmente tomarão medidas diferentes de desenvolvimentistas e isso não pode ser ignorado, ou se criar sérios problemas. Existindo “rixas” históricas entre certas instituições e teorias, esperar o mesmo posicionamento, por exemplo, de Roberto Campos e Delfim Netto seria algo pouco provável. Ou seja, a formação em economia não produz a total homogeneidade de seus agentes.

Analisar os economistas enquanto atores políticos não é uma novidade dentro das Ciências Sociais. Desde os anos 1930 já existia um reconhecimento da importância deles enquanto atores políticos e ocupantes de cargos públicos. Na época da ditadura militar, essa regra não se modificou, talvez sendo aprofundada quando os militares colocaram o país nas mãos de gente como Mário Henrique Simonsen, Delfim Netto, João Paulo Velloso, etc. O saber técnico regeu a economia do país em todo esse período aqui analisado (LOUREIRO, 2006).

Os governos democráticos não se mostraram como uma exceção para essa regra. Claro, em momentos democráticos, o quadro se mostra mais complexo, no sentido de que os presidentes têm que lidar com mais forças em disputa, se comparados aos regimes de exceção.

PAIVA, M. J. Analysis of the recruitment of political-economical elites from Castelo Branco to Lula. *Perspectivas*, São Paulo, v. 53, p. 81-101, jan./jun. 2019.

■ **ABSTRACT:** *The article is based on a comparative study about the profile of political-economical elites, in the historical moment among the government of marshal Humberto de Alencar Castelo Branco to the second term of Luiz Inácio Lula da Silva. We will try to understand aspects of the Brazilian's political institutions functioning as well as the criteria for the recruitment of its elites. For our analysis we used a conceptual framework formed by classic theme researchers. Also we used vast empirical material collected from the Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (the Brazilian Historical and Biographical Dictionary, shortened as DHBB) and in the Biblioteca Virtual da Presidência, a virtual library of presidents. With this intersection between quantitative and qualitative data, we will point out the similarities and differences between those governments.*

■ **KEYWORDS:** *Theory of elites. Recruitment of elites. Ministerial training. Brazil's economic policy.*

Referências

ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão. O dilema institucional brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. Vol. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

- BAER, W. *A economia brasileira*. 3ª ed. São Paulo: Nobel, 2009.
- BELIEIRO JUNIOR, J. C. M. Política e Economia no Governo FHC: a questão dos economistas. *Revista TÓPOS*, São Paulo. Vol. 2, n.1, p. 185 - 203, 2008.
- BOTTOMORE, T. B. *As elites e a sociedade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.
- CARVALHO, J. M. de. *A construção da ordem/teatro de sombras*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- COENEN-HUTHER, J. *Sociologia das elites*. Lisboa: Instituto Piaget, 2013.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. 2ª ed. Porto Alegre; São Paulo: Editora Globo/Editora da Universidade de São Paulo, 1975.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1996.
- GRYNSZPAN, M. A teoria das elites e sua genealogia consagrada. *BIB*, Rio de Janeiro, n.41, p. 35-83, 1º semestre, 1996.
- GRYNSZPAN, M. *Ciência política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica e trajetórias sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- HOLLANDA, C. B. de. *Teoria das elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- LOUREIRO, M. R. A participação dos economistas no Governo. *Análise – Revista de Administração da PUCRS*, v.17, n.2, p.345-359, 2006.
- MILLS, C. W. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- MOSCA, G. *The ruling class (elementi di scienza politica)*. New York: McGraw-Hill Company, 1939.
- PARETO, V. *Traité de sociologie générale*. França: Librairie Payot & Cie, 1917.
- RAPOSO, E. de V. *Banco Central do Brasil: o leviatã ibérico*, São Paulo; Rio de Janeiro: Hucited Editora; Editora PUC-RIO, 2011.